Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G. A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8409	626829	-
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen terrorismebestijding	ECLBR/U201500688	19 mei 2015

Geachte heer Van der Steur,

Dank voor toezending van het wetsvoorstel Tijdelijke bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (uw brief van 17 maart jl.). In deze brief verwoorden wij de reactie op het wetsvoorstel namens de Nederlandse gemeenten en in afstemming met het NGB.

Met de wet krijgt de minister de bevoegdheid om een aantal vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten Gemeenten onderkennen de noodzaak om deze wettelijke basis te creëren. Het nemen van tijdelijke bestuurlijke maatregelen voor vrijheidsbeperking mogen echter niet een alternatief zijn voor strafrechtelijke maatregelen.

Onderstaand geven wij themagewijs de reactie van gemeenten op het wetsvoorstel:

Toepasbaarheid en effectiviteit
In hoeverre de in het wetsvoorstel beschreven maatregelen praktisch toepasbaar en effectief zijn, is een vraag die zich lastig laat beantwoorden. Uiteindelijk zal het bevoegd gezag per geval een afweging moeten maken welke interventie nodig is en monitoren of deze voldoet.

Bevoegd gezag
In artikel 2 (het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen) is gekozen voor een primaire rol voor de minister van Veiligheid en Justitie: de minister is hierin het bevoegd gezag en niet de burgemeester. Onze gemeentebestuurders hebben uitgebreid over dit voorstel gesproken.

Wij stemmen in met dit voorstel. Burgemeesters hebben afgelopen periode al aangegeven dat hun positie voor het nemen van vrijheidsbeperkende maatregelen kwetsbaar is, omdat zij sterk afhankelijk zijn van informatievoorziening die soms erg summier is, en deze maatregelen bovendien sterk gericht zijn op borgen van nationale veiligheid. Wij vinden het om deze reden juist dat de minister de primaire verantwoordelijkheid draagt.

Wij geven u wel aandachtspunten mee, die om uitwerking vragen:
Het gaat hier om een uitzonderlijke en tijdelijke bevoegdheid van de minister, die wat ons betreft alleen in uitzonderlijke situaties toegepast kan worden. Wij vragen u dit expliciet in de wet en de toelichting op te nemen, daarbij ook duidelijk te maken wat onder het mom van nationale veiligheid valt en waar de afbakening ligt met lokale verantwoordelijkheid voor OOV.

Tevens vragen wij aandacht voor een verbeterde informatiepositie van de burgemeester: niet alleen is tijdige en adequate informatie van belang, maar minstens ook raadpleging of een door de minister voorgenomen maatregel past in de lokale context. Wij verzoeken u om op te nemen dat de informatievoorziening aan de burgemeester plaatsvindt in de lokale driehoek, zodat de overleggen gestructureerd kunnen plaatsvinden en ook OM en Politie zijn betrokken.

Inkadering van bevoegdheid en ondersteuning van gemeenten
Zowel voor de vrijheidsbeperkende maatregelen uit artikel 2 als de bevoegdheid om vergunningen, subsidies, ontheffingen en erkenningen te weigeren dan wel in te trekken in artikel 6 ontbreekt een nadere inkadering van deze bevoegdheid zoals in de wet BIBOB (waar in de toelichting naar verwezen wordt) en de artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet die soortgelijke instrumenten kent als artikel 2 van dit wetsvoorstel. Zo is in de wet BIBOB bepaald hoe het 'ernstig gevaar' wordt vastgesteld. Dat optimaliseert de concrete toepasbaarheid van dit instrument voor gemeenten en voorkomt willekeur en rechtsonzekerheid. Tevens hechten wij er aan te benadrukken dat het bevoegd gezag voor BIBOB- maatregelen bij het gemeentebestuur ligt.

In het wetsvoorstel ontbreekt een eenduidige regeling voor een samenhangende informatievoorziening aan gemeenten en de vereiste expertise om informatie op waarde te schatten zoals voor de wet BIBOB een landelijk Bureau BIBOB is opgezet om gemeenten te adviseren.. Gelet op de opvallende overeenkomst tussen artikel 6 van dit wetsvoorstel en artikel 3 van de wet BIBOB zou een soortgelijk specialistisch bureau hierin niet misstaan. Hierdoor worden ook de verschillen in informatie-uitwisseling per regio tussen politie, justitie, belastingdienst en gemeenten voorkomen.

Overige opmerkingen
Wij hebben diverse uitvoeringsvragen van gemeenteambtenaren; deze vragen hebben wij separaat al aan uw ministerie gezonden. De vragen maken duidelijk dat gemeenten specialistische ondersteuning nodig hebben om de bestuurlijke maatregelen te kunnen uitvoeren, tevens informatievoorziening en afbakening van bevoegdheden en rollen als heet hangijzer zien.

Verder willen wij u de volgende opmerkingen meegeven:

Wij vragen u op te nemen dat ook de burgemeester van de gemeente waar de locatie voor de meldplicht is, wordt geïnformeerd. Deze locatie kan immers in een andere gemeente zijn dan waar betrokkene woont of verblijft. Idem voor het opleggen van een gebiedsverbod, wanneer dit gebied niet de gemeente betreft waar betrokkene woont of verblijft (conform Gemeentewet art 172).

Subsidies zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Er wordt in het wetsvoorstel uit het niets een nieuwe grond gecreëerd om een subsidie te weigeren. Er zal dan ook een zinsdeel in dit artikel moeten worden opgenomen waarin wordt geregeld hoe de beide wetten zich tot elkaar verhouden.

In artikel 3 is het uitreisverbod uit het Schengengebied beschreven. Dat roept twee vragen op:
(1) Praktisch: is zo'n verbod effectief af te dwingen als iemand probeert het grondgebied van een andere Schengenstaat te verlaten en naar een niet-Schengenland af te reizen? De Toelichting geeft aan van wel, maar wij zijn benieuwd naar de visie van praktische uitvoerders daarop geven.
(2) Juridisch: De wet creëert feitelijk een bevoegdheid voor de Nederlandse minister om een burger te verbieden om het grondgebied van een andere Schengenstaat te verlaten. De toelichting bij artikel 3 gaat uitvoerig in op de bevoegdheid om het verlaten van *het land* (Nederland) te verbieden, maar voor zover wij kunnen beoordelen wordt de vraag of de minister bevoegd is om te verbieden een ander land te verlaten niet met zoveel woorden beantwoord.

Wij zijn graag bereid om in een bestuurlijk overleg de reactie van gemeenten toe te lichten.

Hoogachtend,

Kees Jan de Vet
Lid Directieraad VNG

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 36 10000
f (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 29 april 2015
contactpersoon
e-mail
telefoonnummer
ons kenmerk UIT 8940 STRA/RMD
uw kenmerk 626829
onderwerp Advisering over het concept Wetvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 17 maart 2015, kenmerk 626829, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (het "Wetsvoorstel"). Het Wetsvoorstel heeft tot doel de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme (of andere terroristische stromingen of groeperingen). Met dit Wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan VN resolutie 2178, waarin is bepaald dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat Foreign Terrorist Fighters kunnen (uit)reizen naar een ander land voor het doel van de bestendiging, planning, of voorbereiding van of deelname aan terroristische daden, of het verstrekken of ontvangen van terroristische opleiding. Ook dienen lidstaten te voorkomen dat een dergelijke persoon een transit heeft via zijn grondgebied.

De in het Wetsvoorstel voorgestelde (en door het bestuur te nemen) maatregelen zijn in twee categorieën verdeeld:
- het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (het gebiedsverbod, het contactverbod, de meldplicht en het uitreisverbod), en
- het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Advies

1. Algemeen

In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt de voorgeschiedenis van het Wetsvoorstel zeer summier weergegeven. Er wordt slechts vermeld dat een eerder vergelijkbaar wetsvoorstel (Kamerstukken 30 566) in 2011 werd ingetrokken. Die intrekking volgde - kort gezegd - omdat sinds de indiening van het toenmalige wetsvoorstel, aanvullende strafrechtelijke bepalingen waren aangenomen, gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. In de MvT wordt niet toegelicht waarom het nu wel nodig wordt geacht dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden getroffen ter bescherming van de nationale veiligheid. De Raad adviseert u hier in de MvT aandacht aan te besteden.

2. Verhouding bestuurlijke maatregel en inzet van het strafrecht

Geadviseerd wordt de verhouding bestuurlijke maatregel en inzet van het strafrecht in de MvT nader toe te lichten. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag of hangende een strafzaak in verband met een terroristisch misdrijf ook bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd.
In dit verband is het aan te bevelen in de MvT de vraag aan de orde te stellen in hoeverre het – na een eventuele inwerkingtreding van het Wetsvoorstel – mogelijk is bij een lopende strafzaak in verband met een verdenking ex art. 134a Sr, waarbij de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt, een uitreisverbod (voorgesteld artikel 3) op te leggen.

3. Vrijheidsbeperkende maatregelen (artikelen 2 en 3)

<u>Artikel 2</u>
Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel, zoals bedoeld in artikel 2, is alleen mogelijk als dit a) "noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid" en b) de persoon aan wie beoogd wordt de maatregel op te leggen, iemand is "die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan". De Raad plaatst hierbij de volgende opmerkingen.
In het Wetsvoorstel is geen definitie opgenomen van "gedragingen (die) in verband (kunnen) worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan". Gelet op de verstrekkende gevolgen van de op te leggen maatregel, is de Raad van mening dat dit criterium zeer vaag is en daarom de rechter te weinig houvast biedt bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel. De MvT reikt weliswaar handvaten aan, maar de praktijk is gebaat bij een nadere concretisering van wat daarover wordt opgemerkt. De bepalingen bieden ook te weinig rechtszekerheid voor betrokkenen omdat voor hen niet op voorhand duidelijk zal zijn wat onder de bepaling valt.
In de MvT wordt aangegeven dat "redelijkerwijs moet vaststaan" dat de betrokkene dergelijke gedragingen heeft verricht. Hier wordt een duidelijke afbakening met criteria als "wettig en overtuigend bewijs" en "verdenking/ernstige bezwaren" gemist. In de wettekst zelf is de eis van "redelijkerwijs moeten vaststaan" niet opgenomen. De Raad geeft u in overweging om deze eis in de wet zelf op te nemen.

De Raad merkt op dat de onderhavige bepaling niet vereist dat de betrokkene schuld heeft aan de constatering dat zijn gedragingen in verband worden gebracht met terroristische activiteiten. Dit kan ertoe leiden dat een onwetende burger een verstrekkende vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd kan krijgen. Dat lijkt een ongewenst gevolg van het onderhavige Wetsvoorstel.

In de MvT wordt expliciet aangegeven dat een definitie van het begrip "terroristische activiteiten" niet nodig wordt geacht teneinde het bestuur een zekere interpretatievrijheid te laten bij de uitleg daarvan. In Art. 83a Sr worden de activiteiten beschreven waarvan is overeengekomen (ook verdragsrechtelijk) dat zij worden verstaan als terrorisme. De Raad vraag zich af waarom, in het kader van eenduidigheid van begrippen, niet wordt aangesloten bij de strafrechtelijke invulling van dit begrip. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat het begrip "terroristische activiteiten" in een bestuursrechtelijke context een andere inhoud heeft dan in een strafrechtelijke context.

<u>Artikel 3</u>
Het begrip "gegrond vermoeden" in artikel 3 van het Wetsvoorstel wordt besproken op blz. 14, eerste alinea, MvT. Dat begrip wordt anders dan bij het voorgesteld artikel 2, niet afgezet tegen strafrechtelijke begrippen, zoals: aanwijzingen, verdenking, ernstige bezwaren en wettig en overtuigend bewezen. Dit roept de vraag op waarom dat niet wordt gedaan. De beantwoording van deze vraag zou de invulling van het begrip gegrond vermoeden kunnen verduidelijken, omdat over de invulling van deze vier voornoemde strafrechtelijke begrippen al veel rechtspraak en literatuur bestaat.

Het Wetsvoorstel bepaalt dat de rechter de zaken die zien op vrijheidsbeperkende maatregelen versneld zal behandelen (artikel 5). De Raad ziet geen principieel bezwaar in dit voorstel. Wel wordt hierbij opgemerkt dat versnelde behandeling op gespannen voet kan staan met de complexe behandeling van deze zaken, bijvoorbeeld in het geval informatie bij de inlichtingendiensten moet worden ingewonnen.

4. Het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen (artikel 6)

De Raad constateert dat de bevoegdheid tot het afwijzen van een aanvraag of de intrekking van een verleende beschikking betrekking heeft op subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen. De vraag speelt of hiermee ook bijvoorbeeld (groot) rijbewijzen, taxivergunningen en andere beschikkingen die nodig zijn om een eigen bedrijf te kunnen uitoefenen, moeten worden begrepen. Als dat zo is dan heeft de bevoegdheid een ruimere strekking dan in de MvT wordt gesuggereerd en kan de bevoegdheid in voorkomende gevallen verder strekkende consequenties voor betrokkene hebben dan de vrijheidsbeperkende maatregelen.

Opgemerkt wordt dat in de MvT niet wordt vermeld waarom de huidige Wet Bibob niet zou volstaan en wat de toegevoegde waarde van de maatregelen uit artikel 6 van dit Wetsvoorstel is ten opzichte van het bestaande Bibob instrumentarium. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

5. Rechtsbescherming

Ten aanzien van een aantal maatregelen is in het voorgestelde artikel 7, vierde lid, opgenomen dat betrokkene pas op grond van de artikelen 4:7 of 4:8 Awb mag worden gehoord indien er overleg is geweest tussen het bestuursorgaan en de Minister. In de MvT[2] wordt in dat kader gemeld dat betrokkene als hoofdregel zal worden gehoord over het voornemen tot het nemen van het betreffende besluit, maar dat het goed denkbaar is dat het horen op grond van artikel 4:11 onderdelen a en b Awb achterwege kan worden gelaten. Uit de artikelsgewijze toelichting lijkt zelfs voort te vloeien dat er in het geheel niet gehoord zal worden omdat degene tot wie het besluit zich richt dan op de hoogte zal raken van de maatregel voordat de maatregel is genomen. De Raad benadrukt dat het om ingrijpende maatregelen gaat die diep kunnen ingrijpen in het leven van betrokkenen. Het wordt dan ook zeer ongewenst geacht dat een dergelijke maatregel zou kunnen worden opgelegd zonder dat betrokkene in dat kader gehoord is. Slechts voor zover het gaat om een maatregel op grond van artikel 3 (uitreisverbod) is het denkbaar dat het horen aan de effectiviteit van de maatregel in de weg kan staan. De Raad verzoekt de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7 aan te passen en in de MvT te concretiseren in welke gevallen betrokkenen niet gehoord zouden kunnen worden.

In de MvT wordt gemeld dat de thans voorgestelde maatregelen zijn niet bedoeld om betrokkene te straffen, maar primair bedoeld zijn als een algemene preventieve maatregel.[3] De Raad wil onder uw aandacht brengen dat de maatregelen weliswaar een preventief karakter hebben maar dat dit niet uitsluit dat deze maatregelen onder omstandigheden, gezien het ingrijpende karakter ervan, toch het karakter van een punitieve sanctie kunnen krijgen.

In het voorstelde artikel 10 is bepaald dat rechtstreeks beroep bij de rechtbank openstaat tegen een besluit genomen op basis van de artikelen 2, tweede lid, 3 en 4, tweede lid. Dit zijn de artikelen die zien op de vrijheidsbeperkende maatregelen. Gelet op de aard van de maatregelen kan de Raad zich hierin vinden.
De Raad mist hier een verklaring waarom niet ook in de situaties zoals beschreven in de leden 1 en 3 van dat artikel 4 rechtstreeks beroep mogelijk is.

Werklast

De verwachting is dat het Wetsvoorstel voor de Rechtspraak aanzienlijke gevolgen zal hebben.
Op basis van aanvullende toelichting van het Ministerie[4] kan een raming worden gemaakt van het gemiddelde aantal besluiten dat jaarlijks genomen zal worden krachtens de artikelen 2, 3 en 6 van het wetsvoorstel. Uit de toelichting kunnen wat betreft de vrijheidsbeperkende maatregelen krachtens de artikelen 2 en 3 de volgende schattingen van aantallen worden afgeleid.

---

[2] Zie blz. 22 MvT

[3] Zie blz. 18 MvT

[4] Mails van 1 en 9 april 2015, DWJZ van het Ministerie van VenJ

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

- Uitreisverbod + meldplicht: 10 – 50 personen
- Contactverbod/gebiedsverbod: 0 – 10 personen

Dit komt neer op een gemiddelde van 35 besluiten per jaar die deze personen betreffen. Wat betreft de bevoegdheid tot afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen (artikel 6-besluiten) duidt de toelichting op nog eens 10 – 50 besluiten, zijnde een gemiddelde van 30 besluiten per jaar.

Deze aantallen resulteren in een gemiddelde van 65 besluiten per jaar. De Raad verwacht in aanvulling daarop dat een significant aantal bijkomende besluiten krachtens artikel 4 zal worden genomen, al dan niet op aanvraag van de betrokken persoon. Dit zijn besluiten tot verlenging, tijdelijke ontheffing, wijziging of intrekking van de vrijheidsbeperkende maatregel. Gelet op het ingrijpende karakter van de vrijheidsbeperkende maatregelen is te voorzien dat betrokkenen aanvragen zullen doen om tijdelijke ontheffing, wijziging of intrekking, waarop de Minister bij besluit zal dienen te reageren. Gelet daarop wordt het aantal bijkomende besluiten per jaar geraamd op gemiddeld 2 besluiten per persoon, zijnde 70 besluiten extra. Dit alles tezamen leidt tot een verwacht gemiddeld aantal van 135 besluiten per jaar ten gevolge van het Wetsvoorstel.

Daargelaten het wegvallen van de zeefwerking van de bezwaarfase bij besluiten inzake vrijheidsbeperkende maatregelen, is bij alle categorieën besluiten voorzienbaar dat deze veel beroepen zullen genereren. Vanwege het ingrijpende karakter van de bestuurlijke maatregelen en in aanmerking genomen de aanvullende toelichting van het Ministerie, verwacht de Raad dat betrokkenen in alle 135 gevallen beroep zullen instellen. Gezien de bijzondere ingrijpendheid van de vrijheidsbeperkende maatregelen in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, is tevens de verwachting dat in een bovengemiddeld aantal zaken betreffende dergelijke maatregelen een verzoek om voorlopige voorziening zal worden ingediend, te weten 50%. Verder is de verwachting dat in een gemiddeld aantal zaken betreffende artikel 6-besluiten een verzoek om voorlopige voorziening zal worden ingediend (15%). Dit resulteert in een jaarlijks totaal van 58 verzoeken om voorlopige voorziening.

Verder zullen de beroepszaken die uit het Wetsvoorstel voortvloeien niet eenvoudig zijn en een aanzienlijke werkbelasting genereren. De redenen daarvoor zijn de volgende.

- De besluiten zullen in belangrijke mate steunen op geheime informatie, zodat zich als gevolg van het Wetsvoorstel ingewikkelde procedures op grond van artikel 8:29 van de Awb zullen voordoen. Veelal zal informatie aan de orde zijn die afkomstig is van de inlichtingendiensten, waardoor kennisname en beoordeling ervan door de rechter nog ingewikkelder is dan bij een beroep op geheimhouding doorgaans reeds het geval is.
- In de artikelen in het Wetsvoorstel die dienen als bevoegdheidsgrondslag voor de bestuurlijke maatregelen zijn diverse criteria opgenomen die niet nader zijn gedefinieerd en die in iedere soortgelijke zaak een hoofdrol zullen spelen. Deze open normen vergroten de complexiteit van de zaken en de toetsing daaraan zal met name in de eerste drie jaren veel tijd vergen. De rechter zal daarbij tevens acht moeten slaan op Europese mensenrechten.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

In geval van besluiten inzake vrijheidsbeperkende maatregelen komt daarbij dat ingevolge artikel 5, tweede lid, de rechter *ex nunc* zal moeten toetsen, waardoor deze meer aandacht dan gemiddeld zal moeten besteden aan de feitenvaststelling. Door het wegvallen van de bezwaarfase bij besluiten inzake vrijheidsbeperkende maatregelen zal voorts de dossiervorming minder vergevorderd zijn, hetgeen zich eveneens vertaalt in een toename van de bewerkelijkheid van de beroepszaak.

Het vorenstaande leidt tot de verwachting dat de beroepszaken die voortvloeien uit het Wetsvoorstel in de eerste drie jaren in 75% van de gevallen in meervoudige samenstelling (MK) zullen moeten worden behandeld, en in de jaren daarna in 50% van de gevallen. Deze beroepszaken zijn dermate bewerkelijk, dat daarmee 25% meer tijd is gemoeid dan met een reguliere bestuurszaak.
Het totale effect van het wetsvoorstel voor de rechtspraak wordt op grond van het vorenstaande gedurende de eerste drie jaren na inwerkingtreding van de wet begroot op een jaarlijks bedrag van € 1.019.314,00, en in de jaren daarna op een jaarlijks bedrag van € 878.362,00.

Totale werklastconsequenties per jaar

	2016-2018	2019 e.v.
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 410.357	€ 410.357
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	€ 426.339	€ 313.214
Effect behandeltijd per zaak	€ 182.619	€ 154.791
Totale effect wetsvoorstel	€ 1.019.314	€ 878.362

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL

- Het voorgestelde art. 8, eerste lid, verwijst naar de "voorwaarden" van het voorgestelde art. 4, tweede lid, terwijl laatstgenoemd artikel(lid) het verbinden van "voorschriften" vermeldt. De Raad beveelt aan de terminologie op elkaar te laten aansluiten.

- Op p. 12 onder par. 2.6, derde alinea, MvT is de volgende passage opgenomen:

"In Nederland zijn voorbereidingshandelingen voor een terroristisch misdrijf strafbaar gesteld (artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht). Een (ver uitgevoerde poging tot) uitreis met het doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie zou tevens een voorbereidingshandeling kunnen zijn in de zin van artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht."

De passage roept vragen op. Art. 134a Sr stelt strafbaar het geven van en deelnemen aan trainingen voor terrorisme. Noch uit de MvT noch uit recente rechtspraak (zie Hof Den Haag, 27 januari 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:83) volgt dat een uitreis met het doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie onder het bereik van art. 134a Sr zou vallen. Zij komen de Raad niet juist voor. Is er sprake van een verschrijving? Wel juist is de opmerking dat art. 134a Sr voorbereidingshandelingen strafbaar stelt.

POLITIE

Organisatieonderdeel Korpschef

Behandeld door Korpsstaf DO/TJZ
Functie Juridisch adviseur
Postadres Postbus 17107
2502 CC Den Haag
Bezoekadres Nieuwe Uitleg 1
2514 BP Den Haag
Telefoon 0652554017
E-mail

Ons kenmerk KNP15000485
Uw kenmerk 626829
In afschrift aan
Datum 13 mei 2015
Bijlage(n) 0
Pagina 1

VERZONDEN 20 MEI 2015

Retouradres Postbus 17107 2502 CC Den Haag

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie
d.t.v. de Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Onderwerp Reactie conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief d.d. 17 maart 2015 verzocht u mij om een reactie op het conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (uw kenmerk 626829).

Inmiddels heb ik kennis genomen van de reactie op dit wetsvoorstel van de zijde van het College van Procureurs-Generaal d.d. 12 mei 2015. Ik kan mij vinden in de opmerkingen die het College maakt en sluit mij daar van harte bij aan.

Met het oog op de specifieke rol die de politie speelt rond de (tenuitvoerlegging van) de voorgestelde bestuurlijke maatregelen hecht ik er (wellicht ten overvloede) aan uw aandacht te vestigen op het volgende.

Zowel in de fase die leidt tot het opleggen van één van de voorgestelde maatregelen als in de fase van tenuitvoerlegging en handhaving daarvan, is het van wezenlijk belang dat er een goede en rechtmatige uitwisseling van informatie plaatsvindt tussen de diverse betrokken instanties. De politie denkt graag actief mee in het vormgeven van deze uitwisseling, waarbij uitgangspunt zou moeten zijn dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de bestaande overleg- en informatiestructuren, zoals die ook door het College in haar brief zijn benoemd.

De politie onderschrijft voorts in het bijzonder het voorstel van het College om aan de voorgestelde maatregelen de maatregel van een gebiedsgebod toe te voegen.

Hoogachtend,

mr. G.L. Bouman
Korpschef

«waakzaam en dienstbaar»

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
Dutch section of the International Commission of Jurists

NJCM

T.a.v. de Minister van Veiligheid en Justitie & de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Betreft: Internetconsultatie wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Datum: 29 april 2015

Excellentie,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt graag gebruik van de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren op het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

In 2011 heeft de regering besloten het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, waarmee het huidige wetsvoorstel veel overeenkomsten vertoont, in te trekken. Uit evaluatieonderzoek bleek immers dat zo'n wet niet noodzakelijk is, gezien de verschillende straf- en bestuursrechtelijke mogelijkheden die reeds in de preventieve fase kunnen worden ingezet voor terrorismebestrijding.[1] Het NJCM ziet niet in waarom deze argumenten in het huidige tijdsgewricht geen gelding meer zouden hebben.

Niet alleen is de noodzaak niet aangetoond, ook hebben diverse internationale organen destijds mensenrechtelijke bezwaren geuit over het wetsvoorstel. De indieners zijn daar niet op in gegaan.

Het Mensenrechtencomité beoordeelde het (uiteindelijk ingetrokken) wetsvoorstel in 2009 als volgt:

> '10. The Committee notes with concern that the 2008 Bill on Administrative Measures for National Security provides that the Minister of the Interior and Kingdom Relations, without any prior judicial review, may direct the exclusion from certain areas or facilities of persons who may be "associated with terrorist activities" or "support of such activities", and also may impose an obligation to report periodically to the police. Violation of the Minister's exclusion order allows for a penalty of up to one year's imprisonment. (arts. 9 and 12)

[1] *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, nr. 199.

The State party should reconsider the draft legislation in light of these concerns. Any amendments should ensure that all restrictions on the right to liberty and to freedom of movement are founded on a reasonable suspicion of participation in criminal activity and that all such measures are in conformity with the Covenant, including articles 9 and 12, paragraph 1.' [2]

Het huidige wetsvoorstel zal de IVBPR-toets dan ook niet doorstaan:

- Er wordt wederom een maximum-gevangenisstraf van een jaar voorgesteld voor het handelen in strijd met de desbetreffende bepalingen
- Er vindt geen voorafgaande rechterlijke toets plaats
- Er hoeft geen sprake te zijn van een redelijke verdenking
- De formulering 'in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' is gehandhaafd.

Ook de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa had destijds stevige kritiek op het toenmalige wetsvoorstel in het licht van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op vrijheid van verplaatsing. Hij stelde dat

> '177. (...) the application of such severe custodial punishment is disproportional. Furthermore, he is concerned with the restrictive impact of such measures on freedom of movement and the right to respect for private life, especially given the lack of judicial oversight. In addition, the Bill's legal terminology is vague and unclear. Moreover, the measures may be applied on the basis of facts and circumstances insufficient for the application of regular criminal law. Given the impact of the measures on human rights, the Commissioner urges the government to reconsider the Bill on Administrative Measures for National Security.'[3]

Het NJCM wijst er in het bijzonder op dat de vage terminologie die in het huidige voorstel terugkomt – 'gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' – mogelijk niet voldoet aan het vereiste 'bij de wet voorzien' zoals vastgelegd in artikel 8 lid 2 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol. Er moet sprake zijn van een criterium dat de autoriteiten dwingt een reële proportionaliteitsafweging te maken – niet alleen moet de oplegging 'noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid' zoals het voorstel reeds vereist, dit belang moet tevens worden afgewogen tegen de individuele belangen van de betrokkene.[4] Weliswaar wordt bij art. 2 van het wetsvoorstel (blijkens de Memorie van Toelichting) als richtsnoer gedacht aan activiteiten met een terroristisch oogmerk als bedoeld in art. 83a Sr, dat laat onverlet dat er oneindig veel gedragingen zijn die 'in verband kunnen worden gebracht (met de ondersteuning)' van de desbetreffende activiteiten. Juist omdat de

[2] Human Rights Committee, *Concluding Observations, the Netherlands* (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 augustus 2009.

[3] Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 maart 2009, CommDH(2009)2.

[4] EHRM 12 januari 2010, appl.nr. 4158/05 (Gillan & Quinton/VK), par. 80-82; P.H.P.H.M.C. van Kempen & J. van de Voort, *Nederlandse antiterrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM*, Nijmegen: NCTb / WODC / Radboud Universiteit Nijmegen 2010, p. 112.

gedragingen waar het om gaat op zichzelf niet strafbaar of verstorend voor de openbare orde zijn (zoals het voorstel zelf aangeeft: anders kon men het immers wel af met de bestaande bevoegdheden), is de vraag of de wet voor burgers voldoende duidelijkheid biedt.[5] Daarbij kunnen ook de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in het geding komen.

Bovendien geeft het wetsvoorstel geen duidelijke voorbeelden van situaties waarin het strafrecht nog niet kan worden ingezet (immers, diverse dwangmiddelen kunnen al in een zeer vroeg stadium worden ingezet wanneer slechts 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' bestaan), terwijl toch sprake is van 'gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan'. Ook in het oude voorstel – dat werd ingediend toen de genoemde strafrechtelijke bevoegdheden in de voorfase nog niet eens bestonden – kon de regering al niet hard maken in welke situaties de nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden toegevoegde waarde zouden hebben. Dat is in het nieuwe voorstel niet anders.

In algemene zin stelde de Mensenrechtencommissaris dat:

> '[l]ocal and central government in the Netherlands have at their disposal various criminal and administrative measures to combat terrorism. The Commissioner is concerned with the trend found in the Netherlands to use administrative law and sanctions, circumventing the fundamental safeguards offered by criminal law.' (par. 172)

Het huidige wetsvoorstel probeert wederom strafrechtelijke waarborgen te omzeilen: volgens de indieners zou er geen sprake zijn van een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 lid 1 EVRM. Naar het oordeel van het NJCM kunnen de voorgestelde maatregelen wel degelijk een 'criminal charge' opleveren.[6] Alleen al de ernst van de maatregel wijst daarop, gezien de duur van maximaal zes maanden, de mogelijkheid van verlenging en de grote impact van de diverse maatregelen op het leven van personen. Voor wat betreft de aard van de maatregel geldt dat deze algemene toepassing heeft; weliswaar is de maatregel preventief van aard, maar dat is voor veel strafrechtelijke antiterrorismewetgeving niet anders. Het NJCM is dan ook van oordeel dat het rechtsbeschermingsniveau dusdanig dient te worden ingericht dat aan de toepasselijke vereisten met betrekking tot een 'criminal charge' wordt voldaan.

Een ander punt van zorg, waar ook de Mensenrechtencommissaris op heeft gewezen, is dat de maatregel vaak gebaseerd zal worden op geheime informatie van de inlichtingendiensten. De mogelijkheid om er achter te komen waar de maatregel op gebaseerd is en om deze informatie te betwisten, zal in de praktijk dan ook beperkt zijn. Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk hoe bij de oplegging van de maatregel desondanks aan de zware motiveringseisen zal worden voldaan. Bij het samenstellen en uitwisselen van die informatie speelt bovendien het gevaar van discriminatie: hoe gaan de indieners

---

[5] Van Kempen & Van de Voort 2010, p. 118.

[6] EHRM 27 augustus 1991, appl.nr. 13057/87 (Demicoli/Malta); EHRM 13 december 2005, appl.nr. 73661/01 (Nilsson/Zweden); EHRM 23 september 1998, appl.nr. 27812/95 (Malige/Frankrijk).

voorkomen dat kenmerken als ras of religie een rol spelen in de wijze waarop risicoprofielen worden opgesteld?

Het NJCM concludeert dat het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding op diverse punten – zoals hierboven uiteengezet – niet voldoet aan de vereisten die het EVRM en het IVBPR daaraan stellen. Ook bezien vanuit het EU-recht stuit het voorstel op verschillende bezwaren: het NJCM sluit zich op die punten aan bij het commentaar van de Commissie Meijers in het kader van deze consultatie.

Hoogachtend,

M. van Noorloos
Voorzitter

Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters

De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G. A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 13 mei 2015
Betreft: Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Geachte heer Van der Steur,

Hierbij ontvangt u de reactie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op het concept-wetsvoorstel voor een Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Vrijheidsbeperkende maatregelen
Met de wet krijgt de minister de bevoegdheid om een aantal vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten. De handhaving van de openbare orde en veiligheid is een lokale aangelegenheid en de Gemeentewet geeft de burgemeester diverse bevoegdheden om op te kunnen treden in uiteenlopende omstandigheden. Gelet op de aard van de problematiek – bestrijding van terrorisme – kan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters kan zich erin vinden dat deze bevoegdheid waar het in dit wetsvoorstel omgaat, op het nationale niveau te creëren. Achtergrond hiervan is dat de noodzakelijke informatievoorziening ook op nationaal niveau ligt en de burgemeesters vanuit hun positie te kwetsbaar zouden kunnen worden wanneer zij het bevoegde orgaan zouden zijn om de maatrelen op te leggen.

Wel vindt het Nederlands Genootschap van Burgemeesters dat de minister burgemeesters terdege moet betrekken, wanneer hij overweegt om bepaalde personen maatregelen op te leggen. De maatregelen kunnen immers hun doorwerking hebben op de veiligheid in gemeenten en informatie uit gemeenten kan van betekenis zijn voor de maatregel. Niet alleen is tijdige en adequate informatie van belang, maar ook raadpleging over de vraag of een voorgenomen maatregel past in de lokale context. Het genootschap verzoekt u daarom in het wetsvoorstel op te nemen dat de informatievoorziening aan de burgemeester plaatsvindt in de lokale driehoek, zodat de overleggen gestructureerd kunnen plaatsvinden en ook OM en politie zijn betrokken.

In het concept-wetsvoorstel is opgenomen dat de minister overlegt met de burgemeester van de woon- of verblijfplaats van iemand die een maatregel opgelegd krijgt, alvorens de minister de maatregel oplegt. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters vindt dat het wetsvoorstel op dit punt aanpassing behoeft. De minister moet zich niet beperken tot de burgemeester van de woon-of verblijfplaats van betrokkene , maar ook burgemeesters van andere gemeenten betrekken. Bijvoorbeeld wanneer de locatie voor de meldplicht zich buiten de woonplaats van betrokkene bevindt of wanneer bekend is dat deze zich voor werk of andere activiteiten vaak in een andere gemeente is. Ook kan een op te leggen

Nederlands Genootschap van Burgemeesters
Postbus 30435 2500 GK Den Haag T 070 - 373 83 83 F 070 - 363 56 82 E info@burgemeesters.nl I www.burgemeesters.nl

gebiedsverbod zich tot meerdere gemeenten uitstrekken. In dergelijke gevallen moet de minister ook de burgemeesters van deze gemeenten in het overleg betrekken.

Afwijzen in intrekken van beschikkingen
Het wetsvoorstel geeft voorts aan bestuursorganen de bevoegdheid om subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen af te wijzen of in te trekken als de aanvrager in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of er gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning zal worden gebruikt voor terroristische activiteiten. Ook hier is een goede informatievoorziening van eminent belang. Gemeentelijke bestuursorganen kunnen alleen maar tot dergelijke besluiten komen, wanneer zij over gedegen informatie beschikken.

Het nu voorliggende wetsvoorstel geeft geen nadere inkadering van de bevoegdheid inzake subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen. Gemeenten hebben deze inkadering echter wel nodig voor concrete toepasbaarheid van dit instrument. Zo kent de Algemene wet bestuursrecht bepalingen over de procedures rond beschikkingen. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding introduceert nu een nieuwe grond om aanvragen af te wijzen. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters vindt dat de nieuwe wet goed moet worden afgestemd met andere regelgeving. Ook moet het wetsvoorstel nadere duiding geven voor de informatie die bestuursorganen in voorkomende gevallen kunnen gebruiken. Zo is in de Wet BIBOB bepaald hoe 'ernstig gevaar' wordt vastgesteld en is voor deze wet een landelijk Bureau BIBOB opgezet om gemeenten te adviseren. Gelet op de overeenkomst tussen artikel 6 van het wetsvoorstel en artikel 3 van de wet BIBOB zou bij deze werkwijze aansluiting gezocht kunnen worden

Wij rekenen erop dat u deze reactie zult betrekken in het verdere wetgevingsproces.

Hoogachtend,

B.B. Schneiders,
Voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 23 april 2015
Dossiernummer: 4.3.0
Uw kenmerk:
Doorkiesnummer: 070-335 35 79
E-mail:

Betreft: voorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Zeer geachte heer Van der Steur, beste Ard,

Bij brief van 17 maart 2015 is de Nederlandse orde van advocaten verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding).

De algemene raad heeft het conceptwetsvoorstel voorgelegd aan zijn adviescommissies bestuursrecht en vreemdelingenrecht die bijgaande adviezen hebben uitgebracht. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissies en verzoekt u deze bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

mw. mr.
algemeen secretaris

bijlagen

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

Van	:	adviescommissie bestuursrecht
Datum	:	20 april 2015
Betreft	:	**consultatie conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding**

De Adviescommissie bestuursrechtspraak heeft kennis genomen van het conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Het wetsvoorstel is grofweg onder te verdelen in twee specifieke toepassingsgebieden. Enerzijds heeft het voorstel tot doel om aan de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid toe te kennen om bestuurlijke maatregelen te treffen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Deze maatregelen kunnen worden opgelegd aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging. Anderzijds biedt artikel 6 van het conceptwetsvoorstel aan bestuursorganen de bevoegdheid om een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning af te wijzen dan wel in te trekken indien de aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, én ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De Adviescommissie deelt de opvatting van de wetgever dat het op basis van de thans vigerende wetgeving niet mogelijk is om bestuurlijke maatregelen te treffen, enkel in verband met terroristische activiteiten. De Adviescommissie deelt voorts de opvatting van de wetgever dat het wetsvoorstel voorziet in een gebleken behoefte. De Adviescommissie wenst wel een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het wetsvoorstel en verzoekt de wetgever op onderdelen tot aanpassing van het wetsvoorstel over te gaan dan wel tot uitbreiding van de toelichting.

<u>De term "terroristische activiteit"</u>
In zowel artikel 2 als artikel 6 staat de term "terroristische activiteit" centraal. Het is echter onduidelijk wat hieronder wordt begrepen. In de Nederlandse wetgeving komen treffen we overigens wel de termen terrorisme of terroristisch aan, zie Wetboek van Strafrecht en de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorisme. Wat een terroristische activiteit is, wordt in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Aangezien op grond van het wetsvoorstel ingrijpende maatregelen kunnen worden genomen, lijkt het de Adviescommissie van belang om in het kader van de rechtszekerheid de term terroristische activiteit te definiëren. Het lijkt de Adviescommissie daarbij overigens niet mogelijk om te verwijzen naar artikel 83/83a Sr omdat dat het toepassingsbereik van de wet te zeer zou beperken. Dat zou de wet wellicht minder doeltreffend maken. Alternatief is dan dat in de wet zelf een definitie wordt opgenomen, dan wel dat in de Memorie van toelichting meer duiding aan de term wordt gegeven. Overwogen zou kunnen worden om te term "terroristische activiteit" te definiëren als "activiteiten die redelijkerwijs in verband kunnen worden gebracht met het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf zoals bedoeld in artikel 83 Sr.

<u>Verwijzing in artikel 3</u>
In artikel 3 wordt verwezen naar een lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze verwijzing lijkt ons niet juist omdat artikel 14, vierde lid

van de Rijkswet ziet op het verliezen van het Nederlanderschap door minderjarigen en over een lijst in het geheel niet wordt gesproken.

De duur van de maatregel

In artikel 4 is geregeld dat een maatregel zoals bedoeld in artikel 2 en 3 wordt opgelegd voor een periode van ten hoogste zes maanden. Deze periode kan telkens worden verlengd met een periode van zes maanden. De Adviescommissie realiseert zich dat zolang wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2 een maatregel kan worden opgelegd, maar dringt er wel op aan om bij een verlenging een duidelijke belangenafweging te maken, waarbij zeker de proportionaliteit van de maatregel niet uit het oog wordt verloren. Zonder deugdelijke belangenafweging op basis van een toets ex nunc vreest de Adviescommissie voor de praktijk waarbij automatisch een verlenging wordt opgelegd. Dit klemt te meer daar het niet duidelijk welk toetsingskader de Minister zal hanteren en op welke wijze de bestuursrechter de rechtmatigheid van de maatregel zal kunnen toetsen.

Rechterlijke toets

Voor zowel de bestuurlijke maatregel op grond van artikel 2 als op grond van artikel 6 rijst de vraag bij de Adviescommissie op welke wijze de bestuursrechter de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel of het besluit zal kunnen toetsen. De wet biedt geen waarborgen voor de personen die in verband wordt gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning. Het is zeer de vraag op basis van welke informatie een bestuursorgaan zal overgaan tot het nemen van een besluit op grond van de Tijdelijke wet. Is dat op basis van tips van de politie of de AIVD? De Tijdelijke wet biedt aan belanghebbende geen mogelijkheid om kennis te nemen van de informatie die heeft geleid tot de maatregel of het besluit. Ofschoon de Tijdelijke wet de Awb en de daarin opgenomen motiveringsplicht niet buiten werking stelt, is de vrees gerechtvaardigd dat de betreffende maatregel of het besluit zeer mager gemotiveerd zal zijn, gelet op de nationale veiligheid of een eventuele strafrechtelijke vervolging. De Tijdelijke wet heeft enige kenmerken met de Wet BIBOB gemeen, maar de Wet BIBOB biedt aan belanghebbenden wel de mogelijkheid om bijvoorbeeld te beschikken over het rapport van het Landelijk Bureau BIBOB, indien en voor zover dit rapport wordt gebruikt ter motivering van het besluit.

De Adviescommissie roept de wetgever op om meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de bestuursrechter kan toetsen en op welke wijze de maatregel of besluit op kenbare wijze wordt gemotiveerd, zodat sprake is van enige vorm van reële rechtsbescherming. Voorkomen dient immers te worden dat Nederlandse burgers op basis van niet verifieerbare informatie, geruchten, roddels, verdachtmakingen en andere beweringen worden geconfronteerd met de gevolgen van de Tijdelijke wet. Dit klemt te meer daar de mogelijkheid van een bezwaarschriftprocedure is afgesloten en rechtstreeks beroep is voorgeschreven.

Procedurele regeling in artikel 7

In artikel 7 van de Tijdelijke wet is geregeld dat overleg dient plaats te vinden tussen de Minister en de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft. De Adviescommissie kan instemmen met de tekst van artikel 7, doch vraagt aandacht voor de plaats van het artikel in het wetsvoorstel. Artikel is geplaatst in paragraaf 3, dat betrekking heeft op de afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen. Het artikel heeft echter niet alleen betrekking op artikel 6, maar ook op artikel 2. Voor de goede leesbaarheid van

de Tijdelijke wet verzoekt de Adviescommissie om artikel 7 te plaatsen in een nieuwe paragraaf 4: Voorbereiding en overleg".

De Adviescommissie verzoekt de wetgever tot slot om duidelijk te maken wat de relatie is tussen artikel 7 en Afdeling 3.4 Awb. Indien de wet voorschrijft dat een besluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, kan deze procedure dan worden overgeslagen indien de aanvraag wordt geweigerd op grond van artikel 6 van de Tijdelijke wet of dient het bevoegde bestuursorgaan een ontwerp-beschikking op te stellen en bekend maken? Om procedurele vragen te voorkomen, lijkt het de Adviescommissie goed om hier aandacht aan te besteden.

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Van	:	Adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum	:	16 april 2015
Betreft	:	**Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (=Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorisme bestrijding)**

De adviescommissie heeft kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorisme bestrijding.

Het is de commissie bekend dat reeds vanuit de adviescommissies strafrecht en bestuursrecht van de NOVA een reactie zal worden ingediend naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

De adviescommissie vreemdelingenrecht (hierna: de commissie) wenst in aansluiting daarop, nog kort enkele opmerkingen te plaatsen.

Artikel 6 lid 1 spreekt over de mogelijke afwijzing van een aanvraag om een vergunning, alsmede over de mogelijkheid voor de overheid om een eerdere verlenende beschikking in te trekken. Uit de toelichting bij dit artikel blijkt dat met deze tekst met name wordt gedoeld op de mogelijkheid van het kunnen intrekken en stopzetten van uitkeringen en subsidies. Tevens betreft dit de mogelijkheid om vergunningen in te trekken, bijvoorbeeld terzake het gebruik van een bepaalde locatie of het organiseren van een bepaalde bijeenkomst. In de pagina's 14-15 van eerder genoemde toelichting wordt expliciet benoemd dat een limitatieve opsomming van in aanmerking komende vergunningen niet valt te geven.

De commissie acht het zorgelijk dat in dit artikel, inclusief de toelichting, in feite een carte blanche wordt gegeven aan de overheid, om in een oneindig aantal varianten verleende vergunningen in te trekken, wanneer de Staat van mening is dat het feit dat die vergunning werd verleend uiteindelijk in potentie kan worden misbruikt voor terroristische activiteiten.

De commissie wijst dan in het bijzonder op de status van verleende verblijfsvergunningen en visa, die aan de hand van dit artikel zonder meer op enig moment zouden kunnen worden ingetrokken. Een dergelijke invulling van dit artikel dient naar de mening van de commissie expliciet te worden uitgesloten. Het vreemdelingenrecht biedt voldoende ruimte en mogelijkheden om een verblijfsvergunning in te trekken wanneer de vreemdeling een gevaar zou (kunnen) zijn voor de openbare orde en veiligheid. Een dergelijke intrekking is dan evenwel altijd omgeven met een aantal wettelijke waarborgen ter bescherming van de vreemdeling (en eventueel van zijn gezin), bijvoorbeeld terzake een afweging van belangen, zorgvuldigheid en proportionaliteit, mogelijke schending van 3 EVRM in geval van gedwongen terugkeer naar het land van herkomst etc. Tevens staat daarbij altijd een gang naar de rechter open ter toetsing van het betreffende besluit. Het voorliggende voorstel kent geen rechterlijke toets voor deze categorie beslissingen tot intrekking of afwijzing. Het vorenstaande geldt evenzo voor de behandeling van visumbeschikkingen. Uiteraard dient de Staat in het belang van allen de veiligheid van de maatschappij zo veel mogelijk te waarborgen. Tegelijkertijd kan dit nimmer zo ver gaan dat de individuele rechten van vreemdelingen hierbij gemarginaliseerd en geschonden worden.

Samenvattend verzoekt de commissie U daarom om expliciet te bevestigen dat de nu voorliggende nieuwe wetgeving, nadrukkelijk niet bedoeld is voor, en niet zal worden ingezet voor het intrekken van visa en verblijfsvergunningen.

Adviescommissie vreemdelingenrecht (mr. P. Scholtes, mr. dr. J. Temminck Tuinstra, mr. L. Straver, mr. drs. J. Hemelaar, mr. F. Wassenaar, mr. B. Werink , mr. W. Verberk en mr. drs. L.J. Blijdorp).

NVVB | Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Inlichtingen bij
Datum 22 april 2015
Ons kenmerk 2015 045
Uw kenmerk .

Onderwerp: Conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Geachte minister,

Graag gaan wij in op uw verzoek te adviseren ten aanzien van het conceptwetsvoorstel 'Bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'.

Allereerst vragen wij specifieke aandacht voor de consequenties van de wijziging van de paspoortwet die het mogelijk maakt om paspoorten en identiteitskaarten van personen met een uitreisverbod voor het Schengengebied van rechtswege te laten vervallen:

- Enerzijds vanwege de Wet op Identificatieplicht (WID) waarbij is vastgelegd dat een ieder vanaf 14 jaar zich moet kunnen legitimeren met een geldig legitimatiebewijs. In de toegezonden documentatie wordt niet duidelijk hoe gehandeld moet worden in de tussenliggende periode en of hiervoor bijvoorbeeld een vervangend document beschikbaar komt. Indien dit het geval is, gaat de NVVB er vanuit betrokken te worden in dit traject.
- Anderzijds vanwege de praktische uitvoerbaarheid van een vervallen verklaring. Omdat in de praktijk blijkt dat de inleverplicht vaak niet wordt nagekomen, zijn aanvullende richtlijnen (bijvoorbeeld een circulaire) met de te ondernemen stappen aan te raden. Uiteraard rekening houdend met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een gemeente.

In het kader van de uitvoerbaarheid van deze tijdelijke maatregelen voor gemeenten, zijn daarnaast heldere en eenduidige richtlijnen noodzakelijk over de wijze waarop de berichtgeving aan de betrokkene plaatsvindt van opname in het Register Paspoortsignaleringen (RPS). Dit beperkt/ voorkomt verrassingen en eventuele onprettige en/ of onwenselijke situatie bij de balie van gemeenten.

Ervanuit gaande dat iemand door u in het RPS wordt opgenomen, kan zijn/ haar paspoort vervolgens worden ingehouden of geweigerd bij aanvraag door de burgemeester van de gemeente. Om een dergelijk besluit te kunnen onderbouwen, benadrukt de NVVB de noodzaak om hiervoor een heldere en complete informatievoorziening te organiseren. Hoe deze eruit komt te zien blijkt vooralsnog onvoldoende uit de stukken. Deze informatievoorzieningen is ook van essentieel belang voor gemeenten om aanvragen voor een subsidie, ontheffing of erkenning te beoordelen, af te wijzen of in te trekken.

Tot slot is tevens behoefte aan duidelijkheid over de functionaris/ organisatie die de individuele maatregelen handhaaft. De NVVB adviseert u om deze taak niet bij gemeenten te beleggen.

Bezoekadres Boerhaavelaan 14, 2713 HX Zoetermeer Postadres Postbus 79, 2700 AB Zoetermeer
Tel + 31 (0) 79 361 77 47 E-mail nvvb@nvvb.nl
IBAN NL86 INGB 0000 4917 17 KvK 40482707 BTW 806203845B01

NVVB | Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

Wij gaan ervan uit dat wij met bovenstaande informatie onze aandachtspunten goed hebben toegelicht. Mocht dit toch vragen oproepen, dan zijn wij graag bereid om deze persoonlijk te beantwoorden en desgewenst mee te denken over mogelijke oplossingsrichtingen.

Met vriendelijke groet,
Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

Simon Rijsdijk	Willeke van Dijk
Voorzitter	Secretaris

Bezoekadres Boerhaavelaan 14, 2713 HX Zoetermeer Postadres Postbus 79, 2700 AB Zoetermeer
Tel + 31 (0) 79 361 77 47 E-mail nvvb@nvvb.nl
IBAN NL86 INGB 0000 4917 17 KvK 40482707 BTW 806203845B01

NVVB.NL

Gemeente
Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

De minister van Veiligheid & Justitie
De heer G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 20 mei 2015
Behandeld door
Bijlage Brief aan de Ministerraad d.d. 1 augustus 2014
Onderwerp Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Excellentie,

Met interesse heb ik kennis genomen van het ontwerp van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid middels de consultatie te reageren op het ontwerp.

Allereerst sta ik graag stil bij de derde paragraaf van de wet die beoogt een grondslag te creëren om ondermeer beschikkingen af te wijzen of aanvragen in te trekken. In deze paragraaf die ik een vervolg van hetgeen besproken is op 16 december 2014 met ondermeer de bewindslieden van V&J en OCW, onze wethouder onderwijs en ondergetekende naar aanleiding van de casus waarbij een toekomstig schoolbestuurder van de Stichting Islamitisch Onderwijs (SIO) steun betuigde aan een terroristische organisatie.

In de casus SIO stelde uw kabinet samen met ons college vast geen school te willen met een schoolbestuur die geen maatregelen treft en niet direct publiekelijk afstand doet van de uitspraken van een medebestuurder die steun betuigt aan een terroristische organisatie en oproept tot geweld. Echter, de onderwijswetgeving bood toentertijd geen ruimte om het risico voor de openbare orde en veiligheid, waaronder het risico op radicalisering, vooraf te betrekken bij de besluitvorming betreffende de bekostiging en huisvesting van een nieuwe school. Zo kwam het bestuur van Amsterdam in de situatie terecht waarbij zij volledig doordrongen is van het risico van radicalisering, stappen daartegen wil ondernemen maar daarbij stuit op wetgeving die niet geëquipeerd is daarop te toetsen. Een risico voor Amsterdam, voor Nederland, dat wij allemaal met man en macht proberen te bestrijden. De brief met een verzoek om een wetswijziging die het College van B&W hierover op 1 augustus 2014 naar de ministerraad heeft gestuurd, is bijgevoegd.

Om te bezien of het ontwerp van deze tijdelijke wet voldoet, is deze getoetst aan de casus SIO. Bij deze toetsing ga ik er vanzelfsprekend vanuit dat een huisvestingsverklaring zoals omschreven in

de onderwijswet eveneens valt onder de reikwijdte van deze wet. Het lijkt mij evenwel raadzaam de huisvestingsverklaring expliciet te benoemen in de verdere uitwerking van de wet.

In het ontwerp wordt gesteld dat de grondslag enkel gestoeld kan zijn op een concrete bedreiging van de nationale veiligheid en/of het ondersteunen van terroristische activiteiten. In de casus SIO was hiervan zover bekend nog geen sprake. Wel werd er steun betuigt aan een terroristische organisatie en werd er opgeroepen tot geweld. Dit valt op zijn minst te definiëren als radicaliserend en anti-integratief, maar levert mijns inziens niet direct een concrete bedreiging op van de nationale veiligheid. Bij de casus SIO was het echter juist noodzakelijk zo vroeg mogelijk in te grijpen bij deze verschijnselen van radicalisering en deze bestuurders niet te hoeven faciliteren door het bieden van huisvesting voor een school en daarmee toegang tot leerlingen. De vraag is echter of de definiëring zoals nu in het ontwerp gehanteerd, bij rechtspersonen die anti-integratieve en/of radicaliserende activiteiten ontplooien voldoende handelingsperspectief biedt.

Individuele maatregelen
Ten aanzien van de individuele maatregelen zoals omschreven in de tweede paragraaf ga ik er vanuit altijd vooraf en volledig te worden geïnformeerd als de maatregel op enige wijze van invloed kan zijn op de openbare orde en veiligheid van mijn gemeente. Dit verdient in de uitwerking van het ontwerp een concrete bijstelling. De benoemde bestuurlijke maatregelen kunnen een groot effect hebben op de persoon en zijn/haar omgeving waardoor adequate rechtsbescherming noodzakelijk is. Tevens ga ik er vanuit dat voorafgaand aan het stellen van een dergelijke maatregel intensief overleg is geweest binnen het bestaande casusoverleg tussen Gemeente, Openbaar Ministerie, Politie (RID), NCTV en eventuele zorgpartners waardoor preventieve maatregelen in het kader van zorg niet worden doorkruist.

Informatiedeling
Voor de toepassing van de bevoegdheden, beoogd in het ontwerp, is volwaardige informatiedeling tussen het bevoegde bestuursorgaan en relevante overheidsinstanties een vereiste. Voorwaarde is dat de informatiepositie en dossiervorming op orde is en de bestuurder in staat is op basis van voldoende informatie een besluit te nemen. Bij de aanpak van voetbalgeweld, waarbij strafrecht nog meer een rol speelt, is dat al complex. Bij de aanpak van radicalisering en terrorisme vergt dit wellicht nog meer inspanning. Informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is dan nodig. Daarbij kan de vraag worden opgeworpen of het belang van de bescherming van bronnen, werkwijzen en lopende onderzoeken altijd moet prevaleren boven het tegengaan van radicalisering met mogelijke doorgroei naar terrorisme.

Met vriendelijke groet,

E. E. van der Laan
Burgemeester van Amsterdam

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. mw A.G. van Dijk
Postbus 20301
2500 EH 'S GRAVENHAGE

Onderdeel	Wetenschappelijk Bureau OM
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	
E-mail	
Datum	08 mei 2015
Ons kenmerk	WBOM/17259
Uw kenmerk	626829
Onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte mevrouw Van Dijk,

Bij brief van 17 maart 2015 heeft u, namens de Minister van Veiligheid en Justitie, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor het gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding).[1]

Bij brief van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 augustus 2014 aan de Tweede Kamer is het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme vastgesteld.[2] In het Actieprogramma wordt een reeks van repressieve en preventieve maatregelen gepresenteerd waarmee overheid en maatschappelijke partners samen werken aan een weerbare samenleving die in staat is de toenemende dreiging van het gewelddadig jihadisme het hoofd te bieden en processen die leiden tot radicalisering en spanningen te voorkomen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een aantal van de in het Actieprogramma in het kader van

[1] In verband met de leesbaarheid van de volledige titel adviseert het College het woord 'inzake' tevens in te voegen tussen de woorden 'en' en 'het weigeren'.

[2] *Kamerstukken II* 2013/2014, 29754, nr. 253, met bijlage

risicoreductie en interventie aangekondigde maatregelen te realiseren. Er worden een aantal bestuurlijke maatregelen voorgesteld, te weten een gebiedsverbod, een contactverbod en een periodieke meldplicht, alsmede het weigeren of beëindigen van uitkeringen, financiële toelagen en studiefinanciering en een uitreisverbod voor degene ten aanzien van wie het vermoeden bestaat dat deze zich mogelijk in het buitenland zal aansluiten bij een terroristische strijdgroep.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het onderhavige voorstel en maakt graag van de gelegenheid gebruik een aantal opmerkingen te maken. Daarbij zij aangetekend dat het advies van het College slechts ziet op het deel van het wetsvoorstel waarbij een relatie met het strafrecht kan worden gelegd.

Alvorens op het wetsvoorstel in te gaan, merkt het College op dat al eerder een wetsvoorstel in procedure is gebracht, de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, waarbij in ongeveer gelijkluidende bewoordingen vergelijkbare maatregelen zijn voorgesteld.[3] Dit wetsvoorstel bevatte, net zoals het onderhavige wetsvoorstel, een bestuurlijke maatregel die kan bestaan uit een gebiedsverbod, een contactverbod en/of een meldplicht. Voorts bevatte het wetsvoorstel uit 2006 ook een voorziening voor bestuursorganen, waardoor zij een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning kunnen afwijzen indien de aanvrager op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.
In de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel wordt, behalve de mededeling dat het huidige kabinet een andere afweging maakt, geen aandacht besteed aan het eerdere wetsvoorstel. Ten onrechte, het College meent dat met behulp van hetgeen is gewisseld ten tijde van de behandeling van het eerdere wetsvoorstel het nieuwe wetsvoorstel beter in het perspectief van het huidige tijdsgewricht kan worden geplaatst.
Uit de memorie van toelichting van het eerdere wetsvoorstel blijkt dat de bestuurlijke maatregelen werden voorgesteld teneinde preventie mogelijk te maken. Het strafrecht is daartoe niet toereikend geëquipeerd, vooral omdat het niet specifiek voor preventie bedoeld is, aldus de toenmalige memorie van toelichting. Er werd gewezen op gevallen waarin onvoldoende verdenking voor terroristische activiteiten zou bestaan, maar waarbij de persoon toch in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.[4] Maar met de invoering van onder andere de nieuwe strafrechtelijke verdenkingscriteria voor de bestrijding van terrorisme moest worden geconstateerd dat de gevallen waarop het wetsvoorstel doelde nu veelal wel strafrechtelijk kunnen worden tegengegaan. En hoewel in de parlementaire stukken de stelling is verdedigd dat de bestuurlijke maatregelen een preventief karakter hadden,

---

[3] Kamerstuknummer I/II 30566

[4] *Kamerstukken II* 2005/2006, 30566, nr. 3 (MvT), p. 4.

voorafgaand aan het strafrecht, moet feitelijk worden vastgesteld dat de voorgestelde maatregelen gericht waren op gedragingen die nauwelijks van strafbare feiten te onderscheiden waren. Bij brief van 10 juni 2011 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer heeft het toenmalige kabinet het in 2006 ingediende wetsvoorstel dan ook ingetrokken omdat een Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid niet meer noodzakelijk werd geacht, gelet op de inwerkingtreding van aanvullende strafrechtelijke bepalingen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme.[5] [6]

Inmiddels zijn de omstandigheden in relatief korte tijd sterk veranderd. Ten tijde van het intrekken van het wetsvoorstel was er nog geen sprake van radicalisering en jihadisme in de mate van ernst zoals we die nu kennen (IS, Syrië, Jihadgangers). Het College meent dat een Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding een waardevol instrument kan zijn bij de pogingen van de overheid om radicalisering tegen te gaan en de dreiging die uitgaat van het jihadisme te reduceren. Maar niet kan worden volstaan met het grotendeels in dezelfde bewoordingen opnieuw opstellen van het eerdere wetsvoorstel Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Want dan ontstaat hetzelfde probleem, namelijk dat de voorgestelde maatregelen zien op situaties waarin, welbeschouwd, het strafrecht wél kan worden ingezet. Het nieuwe wetsvoorstel dient goed te zijn toegesneden op de nieuwe situatie en het doel dat men met het wetsvoorstel wil bereiken. Daarom zou in dit verband een paragraaf in de memorie van toelichting, waarin het nieuwe wetsvoorstel wordt afgezet tegen het oude wetsvoorstel en waarbij aan de hand daarvan de verschillen worden uitgelegd, zeer verhelderend zijn.

Doordat het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijkerwijs een andere focus heeft dan het wetsvoorstel uit 2006, en veel scherper moet zijn gericht op preventie, adviseert het College om het wetsvoorstel anders in te richten. De voorgestelde maatregelen kunnen, gelet op de ervaring die de praktijk inmiddels heeft opgedaan, uitsluitend worden bestemd als aanvulling op het bestaande instrumentarium en zij dienen alleen te worden ingezet in de fase voorafgaand aan de inzet van het strafrecht. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kan dienen als vangnet, wanneer andere maatregelen (nog) niet kunnen worden toegepast. In het nieuwe wetsvoorstel moet om die reden de knip bestuursrecht/strafrecht heel duidelijk worden gemaakt: het gaat om een domein waarin het strafrecht nog géén rol speelt. De focus van het wetsvoorstel moet scherp zijn gericht op het voorkomen dat personen gevaarlijk worden. In de praktijk komen situaties voor waarin concrete feiten en omstandigheden aanleiding geven om preventief tegen een persoon op te treden,

---

[5] *Kamerstukken I* 2010/2011, 30566, E

[6] Zie tevens het evaluatierapport "Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21ste eeuw", januari 2011, pagina's 92 t/m 96.

waarbij de interventie erop is gericht om de betrokkene weg te halen uit de radicaliserende groep of te voorkomen dat hij aansluiting krijgt bij een bepaalde radicale groep. In deze gevallen is nog geen sprake van een aanwijzing, noch van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, maar de dreiging en het gevaar is onmiskenbaar. De vrijheidsbeperkende maatregelen zoals voorgesteld in de artikelen 2 en 3 kunnen hierbij zeker behulpzaam zijn.

In dit verband merkt het College op dat de citeertitel van het wetsvoorstel "Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding" door het gebruik van het woord "terrorismebestrijding" te zwaar is aangezet en dat daardoor de vlag de lading niet dekt. Dat is in die zin een probleem omdat daardoor te veel de indruk wordt gewekt dat ook dit wetsvoorstel betrekking heeft op situaties waarbij strafbare feiten worden gepleegd. Het College adviseert om die reden de titel te wijzigen en suggereert de titel "Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen tegengaan radicalisme".

De huidige casuïstiek laat zien dat veeleer de noodzaak bestaat voor de bescherming van de lokale veiligheid (en openbare orde) dan dat de nationale veiligheid in het geding is. Het is begrijpelijk dat het wetsvoorstel is opgesteld en wordt ingevoerd vanuit de idee van de bescherming van de nationale veiligheid. En daarvan zal zeker sprake zijn in het geval aan een aantal verschillende personen maatregelen zijn opgelegd waardoor bijvoorbeeld is bijgedragen aan het voorkomen van het oprichten van een terroristische cel in Nederland. Maar bij het opleggen van de maatregel aan de individuele persoon kan moeilijk worden volgehouden dat er sprake is van een bedreiging van de nationale veiligheid. Op welke wijze is een enkele persoon die plotseling zijn baard laat staan en een djellaba draagt, een niet goed bekend staande moskee bezoekt en van wie zelfs bekend is dat hij naar een haat predikende imam heeft geluisterd, een gevaar voor de nationale veiligheid? En wat is de bedreiging van de bescherming van de *nationale* veiligheid in het geval een persoon in een ander land aan de zijde van terroristen wil gaan vechten? Het belang van de bescherming van de nationale veiligheid is in deze gevallen slechts indirect af te leiden. Indien het onderhavige wetsvoorstel een betere focus heeft en meer is gericht op preventie, dan is het niet nodig om het element "indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid" in de nieuwe bepalingen op te nemen. Dat is zelfs bezwaarlijk, want aan deze eis zal in de omstandigheden waar het wetsvoorstel op ziet zelden of nooit kunnen worden voldaan. Van een bedreiging van de bescherming van de nationale veiligheid is in de individuele gevallen feitelijk geen sprake. Zou dat wel het geval zijn, dan is er sprake van een strafbaar feit (vrijwel altijd: een terroristisch misdrijf) en is een strafrechtelijke vervolging geïndiceerd.

Het College adviseert voorts, gelet op het feit niet zozeer de nationale veiligheid als wel de lokale veiligheid en openbare orde in het geding is, om de bevoegdheid een

vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen niet op te dragen aan de minister van Veiligheid en Justitie, maar aan het lokaal bestuur, in casu de burgemeester. Dat is een positieve keuze, ingegeven door de praktijk: juist op het dossier van het tegengaan van radicalisering en gewelddadig jihadisme hebben lokale samenwerkingsverbanden hun meerwaarde aangetoond. Lokaal is de informatie beschikbaar en bestaat een multidisciplinair netwerk, bestaande uit onder andere Reclassering Nederland, de Raad voor Kinderbescherming, Jeugdbescherming, de gemeente, politie en het OM. Deze zijn in staat om in de praktijk de vaak diffuse informatie op de juiste waarde te schatten en te beoordelen of en, zo ja, welke maatregel moet worden genomen. Bij wijze van voorbeeld, want in iedere grote plaats is vergelijkbaar beleid op dit terrein ontwikkeld, verwijst het College naar de aanpak van radicalisering en jihadisme binnen de Haagse regio. In deze regio, met 28 gemeenten, is de aanpak van radicalisering en jihadisme vorm gegeven in een structurele eenduidige ketenaanpak, die is belegd binnen het regionale Veiligheidshuis Haaglanden. De regierol berust bij de gemeente Den Haag. Het Veiligheidshuis organiseert en faciliteert de multidisciplinaire casusoverleggen en levert de onafhankelijke voorzitter. Door alle beschikbare expertise in het Veiligheidshuis samen te brengen — waar alle 28 gemeenten volgens een vaste procedure gebruik van kunnen maken — is een structurele eenduidige ketenaanpak ontstaan. Alle signalen die om een persoonsgerichte aanpak vragen komen binnen bij het Veiligheidshuis en daardoor ontstaat het zicht op wat er in de regio speelt. Een individuele casus, die mogelijk in meerdere gemeenten tegelijk speelt, kan worden opgeschaald naar het bestuurlijk niveau waar deze besproken moet worden. In het overleg wordt naar een oplossing gezocht. Zo zou ook het opleggen van een van de voorgestelde maatregelen een mogelijkheid kunnen zijn. Gesteld dat er in één geval (geradicaliseerde familie, waarvan de leden in meerdere gemeenten woonachtig zijn) gelijktijdig een gebiedsverbod en/of contactverbod opgelegd moet worden, waarbij meerdere burgemeesters bevoegd zijn, dan kan in de districtsdriehoek of de regionale driehoek de benodigde afstemming daarover plaatsvinden. En net zoals dat nu al het geval is kunnen de benodigde afstemming en overleg met het OM plaatsvinden in de lokale driehoek of zo nodig de districtsdriehoek en de regionale driehoek. In dit overleg kan het belang van opsporing en vervolging (alsook via het Landelijk Parket de belangen van de AIVD) worden gewogen tegen de inzet van bestuurlijke maatregelen.
Een vroegtijdige bemoeienis van alle ketenpartners, waaronder het OM[7], is naar het oordeel van het College een noodzakelijke voorwaarde voor een maatwerkaanpak.

In de memorie van toelichting wordt op pagina 6 e.v. al aangestipt dat er geen standaard aanpak mogelijk is gebleken ten aanzien van personen die gevoelig zijn voor

[7] Mede met het oog op een eventuele strafvervolging die in een later stadium moet worden ingesteld.

het jihadistische gedachtegoed. Aan het daadwerkelijk omarmen van het gewelddadige gedachtegoed gaat een proces van radicalisering vooraf, dat niet telkens op de dezelfde wijze verloopt.
Het tegengaan van radicalisering is een kwestie van lange adem en vergt individueel maatwerk in de aanpak. Deze aanpak is niet beperkt tot het aspect openbare orde en veiligheid, maar kan zo nodig bestaan uit geestelijke hulpverlening, deradicalisering, toeleiding naar werk, school en huisvesting.[8] Het College ziet vanuit het lokaal perspectief daarom nog een andere invalshoek, waarbij de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel dienstig kunnen zijn en dat is de hulpverlening. Zou zo bijvoorbeeld een contactverbod een persoon kunnen helpen bij het tegengaan van bepaalde sociale druk om ontmoetingen met een ongewenste persoon voort te zetten. Variaties op dit thema zijn gemakkelijk voor te stellen. Door niet alleen te kijken naar het veiligheidsaspect, maar nadrukkelijk ook aan te sluiten bij de hulpverlening, komt het preventieve karakter van de voorgestelde maatregelen scherper tot uitdrukking.

Gelet op de lokale inbedding van het tegengaan van radicalisering en gezien zijn portefeuille openbare orde, zijn coördinerende rol binnen de gemeente en de contacten met de burgemeesters in de regio, pleit het College ervoor dat de burgemeester de bevoegdheid krijgt om de voorgestelde maatregelen op te leggen. Op lokaal niveau is al veel ervaring is opgedaan met de uitvoering van vergelijkbare maatregelen op basis van artikel 172a Gemeentewet. Weliswaar is artikel 172a Gemeentewet voor een andere doelgroep geschreven, maar het gebiedsverbod, contactverbod en meldplicht hebben hun meerwaarde in de praktijk al bewezen. Het ligt voor de hand om bij deze praktijk aan te sluiten, ook als het gaat om bevoegdheden in het kader van het tegengaan van radicalisering en jihadisme.

Uit de voorstellen van het College volgt dat het strafrecht echt als ultimum remedium wordt ingezet. De overtreding van het bevel of het verbod wordt vervolgd, niet de gedraging die tot het bevel of verbod hebben geleid. Dat wil niet zeggen dat de wijze waarop het bevel of verbod tot stand is gekomen er niet toe doet: de strafrechter zal bij een eventuele vervolging wel degelijk beoordelen of het besluit van het bestuur zowel wat de wijze van totstandkomen als wat zijn inhoud betreft in overeenstemming is met de desbetreffende voorschriften en algemene rechtsbeginselen. De Hoge Raad heeft in een standaardarrest bepaald dat dit alleen anders is in het geval de betrokkene tegen het besluit in beroep is gegaan en de bestuursrechter het beroep heeft afgewezen.[9]
Met het oog op een eventuele strafvervolging wijst het College er daarom op dat het absoluut noodzakelijk is dat het bestuur aan goede dossiervorming doet. Het dossier

---

[8] Zie voor veel praktijkvoorbeelden de website van het Ministerie van Veiligheid en Justitie: http://www.polarisatie-radicalisering.nl/

[9] ECLI:NL:HR:2002:AE2126

waarop de beslissing tot een bevel of verbod is genomen zal bij een eventuele strafvervolging onderdeel uitmaken van het strafdossier.

Ten slotte vraagt het College aandacht voor het feit dat verwacht kan worden dat een substantieel aantal besluiten die op grond van de voorgestelde maatregelen zullen worden genomen een spoedeisend karakter zullen hebben. Het is de vraag of een naar zijn aard op rijksniveau opererend ministerie in alle gevallen in staat zal zijn tijdig een besluit te formuleren.

Artikelsgewijs

Artikel 2

In artikel 2, lid 2, zijn de maatregelen opgenomen die, indien dat noodzakelijk wordt geacht, kunnen worden opgelegd. Achtereenvolgens zijn dat een meldplicht, een gebiedsverbod en een contactverbod. De maatregel kan ingevolge artikel 4 worden opgelegd voor een periode van ten hoogste zes maanden. Voorts kan de maatregel telkens opnieuw voor ten hoogste zes maanden worden verlengd.
Het College meent dat in verhouding tot het preventieve karakter van de voorgestelde maatregelen, er is nog geen sprake van strafbare feiten, de voorgestelde periode te lang duurt. Het College geeft de voorkeur aan een met artikel 172a Gemeentewet vergelijkbare regeling, waarbij het bevel voor ten hoogste drie maanden wordt opgelegd en waarvoor geldt dat deze maximaal drie keer kan worden verlengd voor een periode van maximaal drie maanden.

Voorts wil het College ervoor pleiten dat aan de voorgestelde maatregelen een gebiedsgebod wordt toegevoegd. In het geval het bestuur wil voorkomen dat een persoon zich bijvoorbeeld op een bepaalde dag aansluit bij een demonstratie of een andere manifestatie, dan voldoen de voorgestelde maatregelen niet. Een meldplicht verhindert niet dat de betrokken persoon zich overigens begeeft naar de demonstratie of manifestatie. Het alternatief zou zijn dat de betrokken persoon een gebiedsverbod of een contactverbod wordt opgelegd. Maar een dergelijk verbod is in het geval er sprake is van een grote mensenmenigte uiterst moeilijk te handhaven doordat vrijwel niet is te controleren of de betrokkene het verbod overtreedt. De betrokken persoon gaat letterlijk op in de mensenmenigte. In dat geval zou een gebiedsgebod voor een dag uitkomst kunnen bieden. De betrokkene is dan verplicht die dag tussen bepaalde uren op een bepaalde plek te verblijven, hetgeen wel kan worden vastgesteld.

Artikel 3

Artikel 3 geeft de bevoegdheid een persoon een verbod op te leggen het

Schengengebied te verlaten indien het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, lid 4, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Het College plaatst ernstige vraagtekens bij de handhaafbaarheid van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Enige vorm van handhaafbaarheid van het uitreisverbod is feitelijk alleen te realiseren in het geval met de oplegging van het verbod ook alle reisdocumenten, inclusief reisdocumenten van andere landen, van betrokkene worden ingenomen. Dat is echter niet mogelijk.
De maatregel richt zich op het Schengengebied omdat *binnen* het Schengengebied geen grenscontroles plaatsvinden. De grenscontroles vinden plaats aan de buitengrenzen van het Schengengebied. Op pagina 21 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit de enige effectieve waarborg is om te voorkomen dat jihadisten uitreizen. Bij de controle aan de Schengenbuitengrenzen vindt immers grenscontrole plaats en aldaar kan — nog steeds volgens de memorie van toelichting — worden vastgesteld dat aan betrokkene een uitreisverbod is opgelegd en kan worden verhinderd dat betrokkene het Schengengebied verlaat.
Het College merkt op dat het grensoverschrijdend verkeer aan de buitengrenzen ingevolge artikel 6 van het Verdrag van Schengen aan de controle van de bevoegde autoriteiten wordt onderworpen. Vervolgens wordt bepaald dat deze controle wordt uitgeoefend volgens eenvormige beginselen, op grond van nationale bevoegdheden en overeenkomstig het nationale recht. Er dient dus een andere wettelijke (verdrags-)basis te zijn waarop de grensbewaking in het Schengenland actie kan ondernemen tegen een onderdaan van een ander Schengenland. Een aanhouding op grond van een Europees aanhoudingsbevel is niet erg waarschijnlijk. Daarvoor is nodig dat een voor tenuitvoerlegging vatbaar vonnis, een aanhoudingsbevel of een andere voor tenuitvoerlegging vatbare gelijkwaardige rechterlijke beslissing bestaat. Daarvan is op het moment dat de betrokkene aan de grens verschijnt nog geen sprake.
Gesteld dat een persoon wordt gecontroleerd aan bijvoorbeeld de Griekse grens, en gesteld dat de Griekse grensbewaking weet dat de betreffende persoon door Nederland de bestuurlijke maatregel van een uitreisverbod opgelegd heeft gekregen, wat zijn dan de mogelijkheden van de Griekse grensbewaking die de controle uitoefent op grond van Griekse nationale bevoegdheden en overeenkomstig het Griekse nationale recht? Kunnen de Grieken een Nederlander die door de Nederlandse autoriteiten een uitreisverbod opgelegd heeft gekregen en die tracht naar Turkije te reizen tegenhouden? Arresteren wellicht? Op grond waarvan?
Dat roept tevens de vraag op wanneer er sprake is van een overtreding van het uitreisverbod. Dat is zeker het geval wanneer wordt geconstateerd dat de betrokkene het Schengengebied heeft verlaten. Vanaf dat moment is betrokkene ingevolge artikel 8 strafbaar. Maar wanneer is er sprake van een strafbare poging tot overtreding van het

uitreisverbod? Indien betrokkene actief wordt tegengehouden door de grensbewaking van een Schengenland?

Het College meent dat het voorgestelde uitreisverbod feitelijk niet handhaafbaar zal blijken te zijn. De mogelijkheden tot daadwerkelijk uitreizen zijn legio. De preventieve werking van het uitreisverbod zal daarom moeten komen van de strafdreiging die op overtreding van het verbod is gesteld. Die preventieve werking is gering, een potentiële jihadganger die zich erop voorbereidt om eventueel te sneuvelen, zal zich door een strafdreiging door de Nederlandse overheid niet laten tegenhouden. Het College wil er daarom voor waarschuwen dat, gelet op de beweegredenen en de drang van de personen die hiervoor in aanmerking komen, men geen hoge verwachtingen mag koesteren met betrekking tot de effectiviteit van het uitreisverbod.

Ten slotte merkt het College op dat het genoemde artikel 14, lid 4, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, in de vorm waaraan nu wordt gerefereerd nog niet bestaat. Het is opgenomen in een nieuw wetsvoorstel, Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Dit wetsvoorstel is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. Een uitleg in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel over de relevante inhoud van het wetsvoorstel waarin de wijziging van artikel 14 Rijkswet op het Nederlanderschap is opgenomen wordt node gemist.

Artikel 5

Deze bepaling komt nogal uit de lucht vallen. Nergens was eerder sprake van 'de zaak'. Verder zijn de bewoordingen van het eerste lid niet heel duidelijk. De verwijzing naar artikel 8:52 Abw is (voor zover het gaat om de verwijzing naar het eerste lid van laatstgenoemde bepaling) een verwijzing naar een bevoegdheid van de rechtbank ('De rechtbank kan (...) bepalen'). Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat het gaat om een verplichting. De tekst van de wet is dus niet in overeenstemming met de stelligheid van de memorie van toelichting. Zie verder hierna de bij artikel 7 te maken technische opmerking.

Artikel 7

Allereerst een kleine technische opmerking. Van de vier leden van artikel 7 hebben de eerste twee betrekking op § 2 en hebben de laatste twee leden betrekking op § 3. Het is in zoverre niet logisch dat, in het wetsvoorstel zoals het nu luidt, de leden 1 en 2 van artikel 7 deel uitmaken van § 3. Oplossingen zouden kunnen zijn: (a) laatstgenoemde leden verplaatsen naar § 2 of (b) een nieuwe afzonderlijke paragraaf maken (getiteld 'Enige procedure voorschriften' o.i.d.). Deze paragraaf kan hetzij bestaan uit alleen het

huidige artikel 7, hetzij uit twee artikelen, namelijk de huidige artikelen 5 en 7. Tot zover deze technische opmerking.

In artikel 7 is een overlegverplichting voor de minister van Veiligheid en Justitie opgenomen. Alvorens een bevel op te leggen, of ontheffing te verlenen, dient de minister met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft. Niet duidelijk is hoe de wetgever zich dit voorstelt: gaat de minister eerst te rade bij de AIVD en het OM en neemt hij daarna contact op met de burgemeester?

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Zijne Excellentie
mr. G.A. van der Steur
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 Den Haag

Onderwerp
Advies inzake het conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding

Datum
28 april 2015

Ons kenmerk
2015/0040/EH/JB/WvdT/MvG

Zeer geachte heer Van der Steur,

Van 17 maart 2015 tot 29 april 2015 is het conceptwetsvoorstel 'tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding' voor consultatie opengesteld. Graag wil het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) een reactie geven op dit conceptwetsvoorstel. Bijgevoegd treft u het advies van het College. Het College heeft een aantal zorgpunten ten aanzien van het conceptwetsvoorstel.

Het College erkent en onderschrijft de noodzaak om de democratie, rechtsstaat en de bevolking in Nederland te beschermen tegen terroristisch geweld. Dat in de huidige maatschappelijke omstandigheden maatregelen worden genomen ter versterking van de bescherming van de bevolking tegen terreuraanslagen is logisch. Het College stelt evenwel vast dat tot dusverre in alle wetgevingsvoorstellen voortvloeiend uit het Actieplan Integrale aanpak jihadisme, waar dit conceptwetsvoorstel er één van is, vooral bevoegdheden worden gecreëerd tot het nemen van maatregelen die een aantasting opleveren van bepaalde mensenrechten.

Bij dit conceptwetsvoorstel gaat het om maatregelen die burgers raken in - onder meer - hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in hun recht op bewegingsvrijheid. Op de achtergrond gloort tevens een aantasting van de vrijheid van gedachte en de uitingsvrijheid. Inbreuken op de uitoefening van deze rechten zijn slechts gerechtvaardigd indien zij voorzien zijn van een voldoende duidelijke en precieze wettelijke basis, er een dwingende maatschappelijke noodzaak is om die maatregelen te treffen, als de maatregelen in een evenredige verhouding staan tot het ermee nagestreefde doel en er voorzien is in een adequate vorm van rechtsbescherming.

Postbus 16001
3500 DA Utrecht
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht
T 030-888 38 88
F 030-888 38 83
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

- Het in het conceptwetsvoorstel gebruikte criterium '*als iemand op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan*' is een onvoldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke basis om het inperken van mensenrechten te rechtvaardigen.

- Het College zet vraagtekens bij de keuze voor bestuursrechtelijke maatregelen in plaats van strafrechtsbepalingen. Het College beveelt een voorafgaande rechterlijke toetsing aan.

- De noodzaak van het conceptwetsvoorstel is onvoldoende aangetoond. Het strafrecht kent immers al een aantal bepalingen gericht op het preventief tegengaan van terrorisme. De toegevoegde waarde van de in dit conceptwetsvoorstel voorziene aanvulling daarop is niet helder.

- Het uitreisverbod levert een inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid op. Daarnaast kan dit uitreisverbod voor mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit een inbreuk opleveren op het recht het land te betreden waarvan zij onderdaan zijn en het recht op *family life* (als de persoon gezinsleden heeft in het thuisland).

- Tot slot wijst het College op de mogelijke stigmatiserende effecten van het wetsvoorstel op migrantengroepen met een Islamitische geloofsovertuiging.

Ik hoop dat u het bovenstaande in overweging neemt bij de behandeling van het conceptwetsvoorstel. Mocht dit tot vragen leiden dan kunt u contact (laten) opnemen met Juliëtte Bonneur, beleidsadviseur, via j.bonneur@mensenrechten.nl of 030-8883888.

Een gelijkluidende brief is naar uw collega, de heer Plasterk, verzonden.

Hoogachtend,

b/a

mr. L.J.L. Koster
Voorzitter

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

ADVIES

Conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding

aan de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

naar aanleiding van de internetconsultatie van 17 maart 2015 tot 29 april 2015

28 april 2015

SAMENVATTING

Het College erkent en onderschrijft de noodzaak om de democratie, rechtsstaat en de bevolking in Nederland te beschermen tegen terroristisch geweld. Dat in de huidige maatschappelijke omstandigheden maatregelen worden genomen ter versterking van de bescherming van de bevolking tegen terreuraanslagen is logisch. Het College stelt evenwel vast dat tot dusverre in alle wetgevingsvoorstellen voortvloeiend uit het Actieplan Integrale aanpak jihadisme, waar dit conceptwetsvoorstel er één van is, vooral bevoegdheden worden gecreëerd tot het nemen van maatregelen die een aantasting opleveren van bepaalde mensenrechten. Bij dit conceptwetsvoorstel gaat het om maatregelen die burgers raken in - onder meer - hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in hun recht op bewegingsvrijheid. Op de achtergrond gloort tevens een aantasting van de vrijheid van gedachte en de uitingsvrijheid.
Inbreuken op de uitoefening van deze rechten zijn slechts gerechtvaardigd indien zij voorzien zijn van een voldoende duidelijke en precieze wettelijke basis, er een dwingende maatschappelijke noodzaak is om die maatregelen te treffen, als de maatregelen in een evenredige verhouding staan tot het ermee nagestreefde doel en er voorzien is in een adequate vorm van rechtsbescherming.

- Het in het conceptwetsvoorstel gebruikte criterium '*als iemand op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan*' is een onvoldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke basis om het inperken van mensenrechten te rechtvaardigen.

- Het College zet vraagtekens bij de keuze voor bestuursrechtelijke maatregelen in plaats van strafrechtsbepalingen. Het College beveelt een voorafgaande rechterlijke toetsing aan.

- De noodzaak van het conceptwetsvoorstel is onvoldoende aangetoond. Het strafrecht kent immers al een aantal bepalingen gericht op het preventief tegengaan van terrorisme en de toegevoegde waarde van de in dit conceptwetsvoorstel voorziene aanvulling daarop is niet helder.

- Het uitreisverbod levert een inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid op. Daarnaast kan dit uitreisverbod voor mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit een inbreuk opleveren op het recht het land te betreden waarvan zij onderdaan zijn en het recht op family life (als de persoon gezinsleden heeft in het thuisland).

- Tot slot wijst het College op de mogelijke stigmatiserende effecten van het wetsvoorstel op migrantengroepen met een islamitische geloofsovertuiging.

1 Inleiding

Van 17 maart 2015 tot 29 april 2015 is het conceptwetsvoorstel 'tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding' in internetconsultatie opengesteld. Met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid biedt het conceptwetsvoorstel de Minister van Veiligheid en Justitie de mogelijkheid een aantal vrijheidsbeperkende, bestuursrechtelijke maatregelen te nemen (meldplicht, persoonsverbod en gebiedsverbod). Daarnaast kan de Minister op basis van dit conceptwetsvoorstel een uitreisverbod ten aanzien van het Schengengebied uitvaardigen. Tot slot maakt het conceptwetsvoorstel het voor bestuursorganen mogelijk subsidies, vergunningen of ontheffingen af te wijzen of in te trekken.

Het conceptwetsvoorstel is het vierde wetsvoorstel dat voortvloeit uit het Actieplan Integrale aanpak jihadisme dat het kabinet op 29 augustus 2014 heeft uitgebracht (Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253). Het College erkent en onderschrijft de noodzaak om de democratie, rechtsstaat en de bevolking in Nederland te beschermen tegen terroristisch geweld. De huidige maatschappelijke omstandigheden kunnen derhalve nopen tot het nemen van maatregelen ter bescherming van de bevolking tegen terreuraanslagen. Het College stelt evenwel vast dat tot dusverre in alle wetsvoorstellen voortvloeiend uit bovengenoemd Actieplan vooral bevoegdheden worden gecreëerd tot het nemen van maatregelen, die een aantasting opleveren van bepaalde mensenrechten. Bij het onderhavige conceptwetsvoorstel gaat het om maatregelen die burgers raken in - onder meer - hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in hun recht op bewegingsvrijheid.

Er lijkt sprake te zijn van een automatische reflex op nieuwe veiligheidsbedreigingen die steeds bestaat uit voorstellen voor grondrechtenbeperkende wetgeving. Terwijl de daarin voorgestelde maatregelen in wezen slechts een vorm van symptoombestrijding vormen en het probleem niet bij de wortel aanpakken. Aan het Actieplan en de voorgestelde wetsvoorstellen is geen duidelijke analyse voorafgegaan van de mogelijke oorzaken van radicalisering en de mate waarin die een (direct) gevaar vormt voor de samenleving. Ook ontbreekt nog steeds een analyse van de vraag hoe gewelddadige vormen van radicalisering en de daaruit volgende terroristische dreiging het beste kunnen worden afgewend. Wat ontbreekt, is een visie op de onderliggende problematiek. Daardoor is de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel nog niet komen vast te staan.

Al eerder, in 2006, is een grotendeels gelijkluidend wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend: het wetsvoorstel bestuursrechtelijke maatregelen nationale veiligheid. De bepalingen in dit eerdere wetsvoorstel met betrekking tot de bestuursrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregelen waren identiek aan die van het huidige conceptwetsvoorstel. Datzelfde gold voor de bepalingen omtrent het wijzigen of intrekken van vergunningen e.d. door bestuursorganen. Wel ontbrak in dit eerdere wetsvoorstel het uitreisverbod. Na flinke kritiek vanuit de Tweede Kamer lag het wetsvoorstel jaren stil en is het in 2011 uiteindelijk ingetrokken. Het voornaamste argument voor die intrekking was het ontbreken van de noodzaak tot het invoeren van de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen, aangezien sinds de aanhouding van het wetsvoorstel aanvullende strafrechtelijke maatregelen waren ingevoerd die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme (*Kamerstukken I*, 2010-2011, 30 566, E). Het kabinet onderbouwt niet (voldoende) waarom het nu in consultatie gebrachte wetsvoorstel wel noodzakelijk is; de betreffende strafrechtsbepalingen bestaan nog steeds (zie 2.5).

2 Mensenrechtelijke knelpunten in het conceptwetsvoorstel

2.1 Mensenrechtenkader

Zoals opgemerkt zijn met het wetsvoorstel een aantal mensenrechten in het geding. Met het gebiedsverbod en het uitreisverbod wordt inbreuk gemaakt op het recht op bewegingsvrijheid, dat onder meer gegarandeerd wordt door artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daarnaast vormt het uitreisverbod een inbreuk op het recht het land te verlaten, neergelegd in artikel 2 van de Grondwet (GW) en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Ook raakt het uitreisverbod aan het recht van een persoon om het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij onderdaan is (artikel 3 van het Vierde Protocol bij het EVRM). Het persoonsverbod kan een inbreuk opleveren op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 GW en artikel 8 EVRM). En op de achtergrond speelt bij alle maatregelen een rol dat zij raken aan de vrijheid van gedachte en de uitingsvrijheid.

Deze mensenrechten zijn niet absoluut, er mogen inbreuken op gemaakt worden. Dergelijke inbreuken op grondrechten zijn echter slechts gerechtvaardigd indien deze bij wet zijn voorzien en noodzakelijk en proportioneel zijn. De inbreuk dient gebaseerd te zijn op een wettelijke grondslag die voldoende duidelijk en nauwkeurig is (de voorzienbaarheidseis). De wettelijke basis dient voorts waarborgen te bevatten tegen misbruik. Van belang is dat dergelijke grondrechtenbeperkende maatregelen getoetst kunnen worden door een onafhankelijke rechter. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid moet onder meer worden bezien of de voorgestelde maatregel een geschikt middel is om het daarmee nagestreefde doel te bereiken.

Ten slotte is een belangrijk aandachtpunt het mogelijke discriminerende effect van het conceptwetsvoorstel, dat maatschappelijke uitsluiting en vervreemding van bepaalde groepen burgers binnen de Nederlandse samenleving in de hand kan werken.

2.2 Wettelijke basis is onvoldoende duidelijk en nauwkeurig

Het conceptwetsvoorstel beoogt een wettelijke basis te bieden voor het opleggen van bestuursrechtelijke maatregelen 'als iemand op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' (artikel 2 van het conceptwetsvoorstel). Hetzelfde criterium wordt gehanteerd in artikel 6 van het conceptwetsvoorstel voor het afwijzen/ intrekken van subsidies, vergunningen e.d. Zoals hierboven reeds aangegeven, geldt ten aanzien van deze wettelijke basis de zogenoemde 'voorzienbaarheidseis'. Deze houdt in dat in de wet voldoende duidelijk en precies moet zijn aangegeven onder welke omstandigheden de grondrechtenbeperkende maatregel kan worden toegepast, zodat de burger kan weten in welke situatie of bij welke vormen van gedrag hij te maken kan krijgen met de toepassing van die maatregel. Daaraan is volgens het College niet voldaan.

Het College acht het in het in de artikelen 2 en 6 van het conceptwetsvoorstel gehanteerde criterium dusdanig vaag en onbepaald, dat de burger niet kan weten waar hij aan toe is. De hierboven al aangehaalde frase uit beide artikelen bevat een tweetal vage begrippen, namelijk 'in verband brengen met' en 'terroristische activiteiten'. Het gebruik van deze vage begrippen in de wettekst laat heel veel discretionaire ruimte aan het bestuursorgaan bij de toepassing van de bestuurlijke maatregelen. Immers, met enige creativiteit is alles met alles in verband te brengen. Dit levert bijvoorbeeld het risico op dat het enkele huldigen van een bepaald radicaal gedachtegoed en het tot uiting brengen van het feit dat men dit gedachtegoed aanhangt een voldoende reden kan vormen voor het

opleggen van een van de voorziene maatregelen. Weliswaar probeert de voorgestelde wettekst deze discretionaire ruimte enigszins in te perken door aan te geven dat het 'in verband brengen' een resultaat moet zijn van door die persoon verrichte gedragingen, maar dat maakt het criterium niet veel concreter. Het tot uiting brengen van radicale gedachten kan allicht worden beschouwd als een gedraging, ook als van die uiting op zichzelf geen eminente bedreiging van de veiligheid uitgaat. Bovendien merkt de memorie van toelichting (MvT) hierover op dat niet hoeft te zijn *bewezen* dat de betrokkene de betreffende gedragingen heeft gedaan. Maatstaf is dat 'de gedragingen redelijkerwijze vaststaan'. Volgens de MvT houdt dit in dat de enkele aannemelijkheid dat iemand bepaalde gedragingen heeft verricht onvoldoende is, maar hoeft er geen sprake te zijn van wettig en overtuigend bewijs in strafrechtelijke zin. Dit betekent dus dat een burger op grond van gedragingen waarvan niet bewezen is dat hij die heeft gedaan aanzienlijk beperkt kan worden in zijn vrijheden en in belangrijke mensenrechten als het recht op privacy en bewegingsvrijheid.

Ook het begrip 'terroristische activiteiten' wordt in het conceptwetsvoorstel of de toelichting daarbij niet nader gedefinieerd. Uit de MvT wordt duidelijk dat dit een bewuste keuze is 'omdat het bestuur een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip behoort te hebben'. Wel wijst de MvT erop dat als richtsnoer kan dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Het College wijst erop dat artikel 83a Sr. weliswaar omschrijft wat onder een terroristisch oogmerk moet worden verstaan, maar dat dit artikel geen houvast biedt ten aanzien van de inhoud van de activiteiten zelf. In theorie kunnen allerlei activiteiten geschieden met een terroristisch oogmerk, ook activiteiten die naar hun aard geen gevaar voor de samenleving opleveren. Het College is er niet van overtuigd dat het in de wettekst opgenomen noodzakelijkheidscriterium (de bestuurlijke maatregelen kunnen slechts worden opgelegd 'indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid') de onbepaaldheid van de eerder genoemde begrippen uit de wettekst voldoende ondervangt.

Gelet op de ingrijpendheid van de bevoegdheden is het met het oog op de kenbaarheid en voorzienbaarheid van het te verwachten overheidsoptreden noodzakelijk om de gevallen waarin tot dit optreden kan worden overgegaan nauwkeuriger in de wet zelf aan te geven. Dit zou eventueel kunnen door in de wettekst niet te spreken van 'terroristische activiteiten', maar daarin concrete terroristische misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht op te sommen.[1]
Een dergelijke - volgens het College te prefereren - opsomming doet dan echter direct de vraag rijzen wat de toegevoegde waarde van de in het conceptwetsvoorstel voorziene maatregelen nog precies zou kunnen zijn, nu het strafrecht diverse voorbereidingshandelingen tot het plegen van die terroristische misdrijven reeds strafbaar stelt en daardoor de inzet van verschillende strafvorderlijke (opsporings)bevoegdheden in dit soort situaties mogelijk maakt (zie verder 2.5).

2.3 Adequate rechtsbescherming (I): Bestuursrecht in plaats van strafrecht

[1] Het College wijst erop dat een vergelijkbaar punt van kritiek werd aangedragen door de Raad van State bij het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 797, nr. 4). Deze kritiek heeft het kabinet in het conceptwetsvoorstel tot aanpassing van diezelfde wet dat eerder dit jaar werd gepubliceerd getracht te ondervangen door in de wettekst een opsomming te geven van strafbare feiten die aanleiding kunnen vormen voor de veiligheidsscreening bij het toekennen van een woonruimtevergunning waarin dit wetsvoorstel voorziet.

De aan het slot van de vorige paragraaf gestelde vraag naar de toegevoegde waarde van de voorgestelde maatregelen heeft nog een andere dimensie. In het conceptwetsvoorstel wordt gekozen voor *bestuursrechtelijke* maatregelen in plaats van het toepassen van het *strafrecht* voor het inperken van burgers in hun vrijheden en mensenrechten. De vraag die dan opkomt, is of op deze manier niet op een oneigenlijke manier strafrechtelijke procedures en waarborgen uit het strafprocesrecht worden omzeild. De keuze voor het bestuursrecht in plaats van het strafrecht heeft immers een aantal consequenties voor de rechtsbescherming. De onder meer uit artikel 6 EVRM voortvloeiende eisen ten aanzien van het recht op een eerlijk proces zijn in strafrechtelijke procedures steviger gewaarborgd dan in het bestuursrecht. In april 2014 publiceerde een werkgroep ingesteld door de landelijke overleggen van de rechtsgebieden bestuurs- en strafrecht binnen de rechtspraak een rapport over adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkende overheidsoptreden.[2] Een belangrijke conclusie van het rapport is dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die in Nederland geboden wordt bij grondrechtenbeperkend overheidsoptreden zich in veel gevallen op het minimum bevindt dat door het EVRM en de jurisprudentie van het Europese Hof wordt vereist.

Verder vindt er bij het bestuursrechtelijk optreden geen voorafgaande rechtelijke toetsing plaats; terwijl dit in het strafrecht wel altijd het geval is (zie verder hieronder).

2.4 Adequate rechtsbescherming (II): Geen voorafgaande rechtelijke toetsing

Het conceptwetsvoorstel biedt aan de Minister de bevoegdheid de grondrechtenbeperkende, bestuursrechtelijke maatregelen te nemen en een uitreisverbod op te leggen. Bij grondrechtenbeperkende maatregelen met een zo indringend karakter als een uitreisverbod heeft het de voorkeur dat er een voorafgaande rechtelijke toetsing plaatsvindt. De onafhankelijke rechter kan dan per geval toetsen of de voorgenomen maatregel noodzakelijk en proportioneel is, gelet op het doel ervan. Het verrichten van een dergelijke preventieve rechtmatigheidstoets, toegespitst op het afwegen van individuele belangen ten opzichte van het algemene (veiligheids)belang, kan beter in handen worden gelegd van een onafhankelijke rechter dan in die van een bestuurder.

Uit de MvT blijkt dat de inschatting is dat deze maatregel slechts in een gering aantal zaken zal worden toegepast. Gelet op dit geringe aantal lijkt het dan ook geen onoverkomelijk bezwaar een dergelijke voorafgaande rechterlijke toets in te bouwen.

2.5 Noodzakelijkheid van het wetsvoorstel

Zoals hierboven reeds vermeld, is in 2011 een wetsvoorstel ingetrokken dat ten aanzien van de bestuursrechtelijke maatregelen en de intrekking van vergunningen e.d. dezelfde strekking had als het thans voorliggende conceptwetsvoorstel. De reden van intrekking destijds was dat er geen noodzaak meer was voor de voorgestelde maatregelen, omdat er in het strafrecht een aantal bepalingen zijn opgenomen gericht op het preventief tegengaan van terrorisme.

In de MvT staat dat het huidige kabinet in dit verband een andere conclusie trekt dan in 2011. Argumenten waarom de conclusie uit 2011 onjuist of achterhaald zou zijn worden echter niet gegeven. De MvT laat het bij de opmerking dat het bij de voorgestelde maatregelen gaat om 'een aanvulling op' de mogelijkheden die het strafrecht biedt, teneinde het instrumentarium in de strijd tegen het terrorisme zoveel mogelijk te

---

[2] T. Barkhuysen e.a., *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014; te raadplegen op http://documenten.nj.nl/Adequate/9789013121230.pdf

complementeren. Ook wijst de MvT erop dat de voorgestelde bestuurlijke maatregelen geen strafrechtelijk karakter hebben. Ze hebben uitdrukkelijk geen punitief oogmerk, maar hebben uitsluitend een preventief doel.

Het College acht hiermee de noodzaak van de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen niet voldoende overtuigend onderbouwd. In de MvT wordt niet concreet aangegeven in welke situaties het strafrecht tekort zou schieten en de voorgestelde maatregelen nodig zouden zijn. Het is lastig voor te stellen dat er in een situatie die niet wordt bestreken door het strafrecht, wel sprake kan zijn van een voldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke basis voor het nemen van bestuursrechtelijke maatregelen.

2.6 Het uitreisverbod

In artikel 3 van het conceptwetsvoorstel is bepaald dat de Minister een persoon een verbod kan opleggen het Schengengebied te verlaten indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, zoals bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Zoals eerder vermeld, raakt dit uitreisverbod aan artikel 2 (bewegingsvrijheid en het recht het land te verlaten) van het Vierde Protocol bij het EVRM. Voor zover het uitreisverbod wordt opgelegd aan personen met een niet-Nederlandse nationaliteit kan dit uitreisverbod - als de betreffende persoon onderdaan is van een land buiten het Schengengebied (dus een zogenoemde 'derdelander' is) – ook een inbreuk opleveren op artikel 3 van het Vierde Protocol (het recht het land te betreden van de staat waarvan hij onderdaan is) en zelfs op het recht op *family life* van artikel 8 EVRM (indien de derdelander gezinsleden heeft in zijn thuisland).

In de jurisprudentie van het EHRM over deze artikelen wordt het fundamentele belang van internationale bewegingsvrijheid in de huidige mondiale samenleving benadrukt.[3] Zo heeft het Hof onder meer overwogen: 'At a time when freedom of movement, particularly across borders, is considered essential to the full development of a person's private life, especially when, like the applicant, the person has family, professional and economic ties in several countries, for a State to deprive a person under its jurisdiction of that freedom for no reason is a serious breach of its obligations'.[4] Artikel 3, tweede lid, Vierde Protocol garandeert individuen derhalve een sterk recht om hun eigen land binnen te reizen. De hierboven reeds genoemde onbepaaldheid van de gronden waarop volgens het conceptwetsvoorstel een uitreisverbod zou kunnen worden uitgevaardigd, is in de ogen van het College niet te rijmen met de door artikel 3, tweede lid, Vierde Protocol geboden bescherming. Uitreisverboden zouden derhalve niet zonder meer aan derdelanders kunnen worden opgelegd.

2.7 Gevaar van maatschappelijke uitsluiting en vervreemding

In de citeertitel van het conceptwetsvoorstel wordt de term 'terrorisme' gebruikt en in de MvT wordt uitgelegd dat het conceptwetsvoorstel zich niet beperkt tot maatregelen tegen jihadisme, maar ook tegen andere vormen van terrorisme. De MvT geeft echter ook aan dat de terrorismebedreiging in het huidige tijdsgewricht primair uitgaat van het jihadisme. Dit betekent dat onder de huidige maatschappelijke omstandigheden, vooral Nederlanders uit migrantengroepen met een islamitische geloofsovertuiging door de in het conceptwetsvoorstel voorziene maatregelen worden getroffen.

---

[3] Zie EHRM 23 mei 2006, appl.no. 46343/99, JV 2006/241 m.nt. PB (Riener t. Bulgarije) en EHRM 6 december 2005, appl.no. 29871/96 (İletmiş t. Turkije).
[4] EHRM 6 december 2005, appl.no. 29871/96 (İletmiş t. Turkije).

Hoewel het College de risico's van terrorisme en religieus-politieke radicalisering geenszins wil bagatelliseren, wijst het erop dat het mogelijk maken van de inzet van bestuurlijke maatregelen op de vage gronden zoals nu voorzien in het conceptwetsvoorstel maatschappelijke risico's met zich brengt. De groepen burgers waarbinnen die maatregelen het meest worden toegepast zullen dit ervaren als een vorm van discriminatie. Met als gevolg dat zij zich in toenemende mate uitgesloten kunnen voelen van de Nederlandse samenleving. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in haar *position paper* over de aanpak van radicalisering haar zorgen geuit over dit effect van de voorgestelde maatregelen en aangegeven dat andersoortige maatregelen wel eens veel effectiever zouden kunnen zijn.

Het College is bezorgd dat de voorgenomen maatregelen stigmatisering van en vooroordelen tegen etnische en religieuze minderheidsgroepen in de hand kunnen werken. Uit de MvT blijkt niet dat mogelijke negatieve gevolgen van de voorgenomen maatregelen en eventuele consequenties voor de integratie van deze groepen binnen de Nederlandse samenleving zijn meegewogen.

3 Conclusie

Mensenrechten garanderen wordt lastiger als het meer heikele thema's betreft als het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Het College erkent en onderschrijft de noodzaak om de democratie, rechtsstaat en de bevolking in Nederland te beschermen tegen terroristisch geweld. Echter, maatregelen die de overheid in dit verband treft dienen in overeenstemming te zijn met diezelfde principes die men beoogt te beschermen. Van belang is dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met de eisen die voortvloeien uit de relevante mensenrechtenstandaarden. Het is juist in moeilijke tijden dat het recht - en in het bijzonder de mensenrechten - hun waarde dienen te bewijzen. Wetten die een inbreuk op bepaalde mensenrechten mogelijk maken, moeten op een zorgvuldige manier worden vormgegeven. De noodzaak en evenredigheid van die inbreuk dienen te worden aangetoond.

Het voorgestelde conceptwetsvoorstel schept bevoegdheden die een inbreuk opleveren op verschillende mensenrechten. Het College meent dat het wetsvoorstel op diverse punten niet voldoet aan de mensenrechtelijke eisen en dus heroverweging behoeft.

COMMISSIE MEIJERS
PERMANENTE COMMISSIE VAN DESKUNDIGEN IN
INTERNATIONAAL VREEMDELINGEN-, VLUCHTELINGEN-
EN STRAFRECHT

Aan De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie
De Minister van Veiligheid en Justitie

Datum 28 april 2015

Kenmerk CM1506

Betreft Ontwerpwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Commissie Meijers
Permanente Commissie van Deskundigen in Internationaal Vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

Postadres
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam

Bezoekadres
Surinameplein 122
1058 GV Amsterdam

T 020 362 05 05

W www.commissie-meijers.nl

E post@Commissie-Meijers.nl

Geachte heer Van der Steur, geachte heer Plasterk,

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van uw concept wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en maakt graag gebruik van de openbare consultatieronde om te reageren.

De Commissie Meijers onderschrijft het belang van effectieve bestrijding van terrorisme ten volle en begrijpt dat hierbij een complexe afweging tussen enerzijds de bescherming van de samenleving en de bescherming van individuele fundamentele rechten anderzijds dient te worden gemaakt. De Commissie Meijers ziet ook dat nieuwe dreigingsvormen soms vragen om nieuwe en meer ingrijpende maatregelen dan voorheen mogelijk. Tegelijkertijd kan nieuwe regelgeving alleen binnen bestaande kaders van hoger recht worden getroffen en dienen zij proportioneel aan het nagestreefde doel te zijn.

De reactie van de Commissie Meijers beperkt zich tot de Europeesrechtelijke aspecten van het in artikel 3 van het concept wetsvoorstel vervatte uitreisverbod. Het Unierecht is hier aan de orde om minstens twee redenen:

1. Beoogde territoriale gelding
Het betreft hier een voor het Nederlandse recht nieuwe rechtsfiguur, waarvan de werking zich volgens het wetsvoorstel moet uitstrekken tot de grensbewaking aan de buitengrenzen van het Schengengebied.

2. Beoogd personeel bereik
Het verbod moet, blijkens de strekking van deze bepaling, kunnen worden opgelegd aan een 'persoon'. Naar gelang van de nationaliteit van zo'n 'persoon' kan het gaan om (a) Nederlanders, (b) Unieburgers uit andere lidstaten, (c) burgers van staten waarmee de Unie overeenkomsten heeft

gesloten ten gevolge waarvan zij gelijk of tot op zekere hoogte gelijk worden behandeld als Unieburgers en (d) burgers van andere derde landen. Voor elk van de genoemde categorieën zijn in het Unierecht eigen rechtsregels van toepassing.

De Commissie Meijers is er niet van overtuigd dat de juridische consequenties van deze bepaling voldoende zijn overdacht. Gezien het vroege ontwikkelingsstadium waarin dit wetsvoorstel zich nog bevindt, en gezien de geringe tijd (43 dagen) die in de internetconsultatie voor het opstellen van commentaren is geboden, beperkt de Commissie Meijers zich tot het stellen van relevante vragen, die naar het oordeel van de Commissie op onderbouwde wijze beantwoord zouden moeten worden alvorens deze bepaling in het beoogde wetsvoorstel wordt opgenomen.

1. Op grond van welke Unierechtelijke regeling acht de Nederlandse wetgever zich als EU-lidstaat bevoegd regels te stellen over een verbod om niet alleen het Nederlandse grondbied maar ook het gehele Schengengebied uit te reizen? Is over dit punt overleg gepleegd met de Europese Commissie?
Noch de Schengengrenscode noch de SIS II verordening kent een uitreisverbod. Deze verordeningen kunnen dus niet als rechtsbasis dienen.

2. Op grond van welke Unierechtelijke regeling kunnen de grensbewakingsautoriteiten van andere lidstaten worden verplicht een uitreisverbod jegens de betrokken personen te handhaven? Wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen Unieburgers en derdelanders?
Het Schengen Informatie Systeem registreert alleen derdelanders ter weigering van toegang op basis van Verordening 1987/2006 of personen (waaronder zowel derdelanders, Nederlanders als Unieburgers) met het oog op politiële en justitiële samenwerking in strafzaken op basis van Besluit 2007/533. Signaleringen mogen alleen in het SIS worden opgenomen voor de in deze regelgeving genoemde doeleinden. In de toelichting (zie p. 27) wordt de precieze rechtsbasis van het voorstel tot signalering niet genoemd. De beoogde signalering in het Schengen Informatie Systeem vindt geen rechtsbasis in art. 24 van de SIS II verordening, nu het daar alleen gaat om weigering van toegang of verblijf wegens het gevaar voor de openbare orde of veiligheid, of de nationale veiligheid van de aanwezigheid op het grondgebied van een derdelander. De bedoeling van een uitreisverbod is nu juist te zorgen dat iemand dat grondgebied niet verlaat.
De signalering van personen kan mogelijk worden gebaseerd op artt. 36, 37 SIS II Besluit 2007/533 voor het doel van gerichte of ongerichte controle. Deze artikelen hebben echter betrekking op uitwisseling van gegevens, niet op weigering bij de grens en de opname van deze signalering is gebonden aan de

in deze bepalingen gestelde voorwaarden. Voorts kan elke lidstaat bepalen aan welke autoriteiten deze informatie wordt toegezonden.

3. Is een uitreisverbod ten aan zien van Unieburgers en diens (ook niet-EU) familieleden niet in strijd met het recht op vrij verkeer zoals beschermd in artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38?
Unieburgers hebben blijkens art. 4 Richtlijn 2004/38 het recht op uitreis teneinde zich naar een andere lidstaat te begeven. Dat kan een lidstaat buiten het Schengengebied zijn, zoals het VK of Ierland. De rechten op vrij verkeer van Unieburgers kunnen slechts worden beperkt met inachtneming van de artikelen 27 en 28 Richtlijn 2004/38. Een uitreisverbod uit het Schengengebied voor een Unieburger is ongetwijfeld een inbreuk op diens in het Verdrag gegarandeerde bewegingsvrijheid.

4. Wordt de rechtmatigheid van de oplegging van een uitreisverbod als bedoeld in art. 3 van het voorstel niet in bijna alle gevallen gereguleerd door het Unierecht?
In het geval van Nederlanders en andere Unieburgers zijn de regels inzake het vrij verkeer van Unieburgers van toepassing. Bij derdelanders die een verblijfsrecht aan het Unierecht ontlenen, zijn ofwel de betreffende richtlijnen, zoals richtlijn 2004/38 of richtlijn 2003/109 van toepassing, ofwel de Schengengrenscode. Betekent dit, dat het wetsvoorstel zelf en, in geval van aanvaarding en invoering van die wet, ook de toepassing in individuele gevallen steeds aan de algemene beginselen van Unierecht en aan de in het Handvest gegarandeerde fundamentele rechten moet voldoen?

5. Is voldaan aan zowel de Unierechtelijke vereisten tot beperking van het vrij verkeer van Unieburgers als aan de voorwaarden ter beperking van het in het EVRM gegarandeerde recht op bewegingsvrijheid als er sprake is van een 'gegrond vermoeden' dat de betrokken persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op een lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (dit wetsartikel is voorzien in een ander wetsvoorstel, tot intrekking van het Nederlanderschap)?
Anders dan de in art. 2 van het voorstel genoemde vrijheidsbeperkende maatregelen, is de in art. 3 opgenomen mogelijkheid van het opleggen van een Schengenuitreisverbod niet afhankelijk van noodzaak tot bescherming van de nationale veiligheid.
Hoe verhoudt zich dit met punt 25 van het arrest Jipa (HvJ EU 10 juli 2008, C-33/070, waarin staat dat een reisverbod uitsluitend mag worden genomen op grond van overwegingen die eigen zijn aan de bescherming van de openbare orde of openbare veiligheid van de lidstaat die de maatregel neemt?

Ook het EHRM heeft onder art. 2, par. 2 en 3 Vierde Protocol EVRM nooit bevestigd, maar juist uitdrukkelijk betwijfeld, of uitreisverboden kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op belangen die in de eerste plaats een andere staat betreffen (Stamose/Bulgarije, EHRM 27 november 2012, nr. 29713/05, par 32). De regering merkt in dit verband zelf op dat het feit dat een persoon zich in het buitenland aansluit bij een terroristische groep op zichzelf onvoldoende is om een dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid aan te nemen (p. 8 MvT). In het Iletmiş arrest bevestigde het EHRM het belang van (met name grensoverschrijdende) bewegingsvrijheid op basis van artikel 8 EVRM inzake het recht op privé leven.[1]

5A. En hoe verhoudt het voorgestelde Schengenuitreisverbod zich dit tot de voorwaarden voor signalering in art. 36 SIS II Besluit 2007/533?

Artikel 36 lid 2 van dit besluit vergt:

a) er duidelijke aanwijzingen zijn dat een persoon een ernstig misdrijf beraamt of pleegt, zoals de in artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ vermelde strafbare feiten, of

b) een algemene beoordeling van een persoon, vooral op grond van de door hem gepleegde strafbare feiten, doet verwachten dat hij ernstige misdrijven, zoals de in artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ vermelde strafbare feiten, zal blijven plegen.

Voorts is signalering, voor zover dat krachtens het nationale recht is toegestaan, op verzoek van de voor de veiligheid van de staat bevoegde diensten mogelijk, indien er concrete aanwijzingen voor bestaan dat de in artikel 37, lid 1, genoemde gegevens met het oog op de voorkoming van een ernstige, van de desbetreffende persoon uitgaande bedreiging, dan wel van andere ernstige gevaren voor de interne of externe veiligheid van de staat noodzakelijk zijn.

6. Waarom bevat art. 3 niet net als art. 2 van het wetsvoorstel de eis dat een uitreisverbod uitsluitend kan worden opgelegd indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, nu de MvT bij herhaling toelicht dat zulks mede het doel van de maatregel is (p. 8 en 20 MvT)?

Hoe denkt de regering, voorafgaand aan uitreis, een inschatting te kunnen maken of een persoon bij terugkeer een gevaar vormt voor de nationale veiligheid , gelet op de opmerking die de regering zelf maakt dat "een

---

[1] EHRM 6 december 2005, no. 29871/96 r.o. 50: 'At a time when freedom of movement, particularly across borders, is considered essential to the full development of a person's private life, especially when, like the applicant, the person has family, professional and economic ties in several countries, for a State to deprive a person under its jurisdiction of that freedom for no reason is a serious breach of its obligations.'

teruggekeerde strijder zich – gedesillusioneerd – kan hebben afgewend van het radicale gedachtengoed"?

7. Waarom is er voor gekozen in art. 2 van het voorstel uit te gaan van de term 'terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' terwijl in art. 3 aan wordt gesloten bij organisaties geplaatst op de lijst als bedoeld in artikel 14, vierde lid, van het wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap?
De laatstgenoemde lijst betreft een door de Minister te maken selectie van de internationale sanctielijsten, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap: een selectie van organisaties waarvan de activiteiten zich richten op het ontwrichten van westerse samenlevingen (waarbij met name op terroristische jihadistische organisaties wordt gewezen). In de toelichting op de term 'terroristische activiteiten' in art. 2 wordt juist aangesloten bij een veel bredere definitie van terrorisme: daar wordt immers uitgegaan van het terroristisch oogmerk in art. 83a Wetboek van Strafrecht. Dit verschil tussen art. 2 en 3 wordt echter niet gemotiveerd.

8. Resolutie 2178 van de VN-Veiligheidsraad wijst erop dat staten moeten zorgen voor 'evidence-based traveller risk assessment and screening procedures (...) without resorting to profiling based on stereotypes founded on grounds of discrimination prohibited by international law'. Is met de desbetreffende voorstellen geen sprake van oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel op basis van een 'risicoprofiel' (p. 23 MvT)?
Welke garanties biedt het voorliggend voorstel dat deze profilering niet uitsluitend of in belangrijke mate wordt gebaseerd op (indirecte) gegevens omtrent religie, nationaliteit of etniciteit? In hoeverre is reeds de constatering dat een persoon valt binnen een risicoprofiel toereikend om vast te stellen dat de maatregel – binnen de toepasselijke criteria van het Unierecht en het EVRM – proportioneel is?

9. Waarom is in het voorstel niet uitdrukkelijk neergelegd dat bij de toepassing van de nieuwe maatregelen door de Minister of andere autoriteiten steeds het evenredigheidsbeginsel en in die gevallen die onder de werkingssfeer van het EU recht vallen het Unierechtelijke proportionaliteitsbeginsel in acht genomen moet worden, vgl het arrest Rottmann, HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, r.o. 55?
Is er niet juist gezien het ingrijpende karakter van de voorgestelde maatregelen extra aanleiding om de toepassing van dit beginsel in de wet vast te leggen?

Hoe kan het dat voor de stelling van de regering dat "Wat betreft legitiem doel en proportionaliteit heeft het Hof van Justitie de eerder gerapporteerde redenering en marginale Unierechtelijke toetsing waar het de vrijheid van verkeer betreft in recente rechtspraak herbevestigd" wordt volstaan met een verwijzing naar Kamerstukken uit 1987? Hoe is die stelling in de toelichting te rijmen met de rechtspraak van het Hof van Justitie waarin voor een beroep op de openbare orde exceptie op het vrij verkeer niet een marginale maar in tegendeel juist een grondige en volledige toetsing is vereist? Zie bijv. het arrest Orfanopoulos, HvJ EU 29 april 2004, C-493/01).

10. Vereist het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel niet dat in de wettelijke regeling wordt vastgelegd dat ten aanzien van Unieburgers oplegging van een maatregel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 alleen mogelijk is als het gedrag van de betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, zoals bedoeld in art. 27 richtlijn 2004/38?

Er wordt in een korte passage in de toelichting op p. 21 heel algemeen gesteld dat als er sprake is van "een gegrond vermoeden" als bedoeld in art. 3 van het voorstel steeds aan de eisen van art. 27 van richtlijn 2004/38 is voldaan. Het Hof van Justitie heeft al eerder in een inbreukprocedure tegen Nederland geoordeeld dat eerst aan die Unierechtelijke openbare orde norm moet worden getoetst en daarna eventueel aan de nationaalrechtelijke norm, zie arrest van 7 juni 2007, Commissie/Nederland C-50/06, *JV* 2007/369. Die rechtspraak sluit uit dat de regering bij voorbaat in algemene zin kan zeggen dat de toetsing aan de nieuwe nationale norm alleen voldoende is om aan de Unierechtelijke norm te voldoen.

11. Zijn de maatregelen in art. 2 daadwerkelijk 'noodzakelijk in een democratische samenleving'?

In 2011 is besloten het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, dat veel overeenkomsten vertoont met het huidige voorstel, in te trekken. Aanleiding was het evaluatieonderzoek naar de totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw (Kamerstukken II 2010/11, 29 754, nr. 199), waaruit bleek dat de noodzaak van die wetgeving niet (meer) aanwezig was omdat sinds de aanhouding van het wetsvoorstel aanvullende strafrechtelijke bepalingen zijn aangenomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. Kan de minister aangeven waarom dat anno 2015 anders is? Zijn de resultaten van de evaluatie niet langer relevant? Is het niet aangewezen om eerst een onderzoek te verrichten naar wat de ontwikkelingen sinds 2011 betekenen voor de eventuele noodzaak van dergelijke maatregelen?

Is het huidige art. 172 Gemeentewet daadwerkelijk onvoldoende om dreigingen voor de nationale veiligheid te adresseren, nu de burgemeester ingevolge het derde lid bevoegd is noodzakelijke bevelen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde te geven wanneer sprake is van ernstige vrees voor het ontstaan van een verstoring van de openbare orde?
Kan de minister concrete voorbeelden geven van situaties waarin niet op grond basis van de bestaande straf- en bestuursrechtelijke bevoegdheden – die zich reeds ver op het preventieve vlak bevinden – kan worden opgetreden? Wanneer is er sprake van 'gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' zonder dat er nog sprake is van 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' (op basis waarvan verschillende strafvorderlijke bevoegdheden kunnen worden toegepast)? Wanneer valt het uiten van een fundamentalistische geloofsopvatting of het plotseling aan de dag leggen van interesse voor zo'n geloofsopvatting onder een 'gedraging' en hoe wordt gewaarborgd dat personen niet vanwege hun denkbeelden worden aangepakt?

12. Rechtsbescherming: Op welke gronden, anders dan nu in de MvT genoemd, stelt de regering dat het gaat om een bestuurlijke maatregel waarop art. 6 EVRM niet van toepassing is?
Hetgeen in de toelichting op p. 18 wordt gezegd over afschrikwekkende en niet-punitieve karakter van de maatregelen is onjuist en irrelevant. Voor de vaststelling dat sprake is van een 'criminal charge' is het preventieve karakter van een maatregel niet per definitie beslissend, zeker niet indien ook het strafrecht op het desbetreffende gebied wordt beheerst door preventie (conclusie A-G Harteveld bij HR 3 maart 2015, ECLI:NL:PHR:2015:8). Dat laatste is bij het strafrecht inzake terrorisme zonder twijfel het geval, zoals in par. 2.6 van de Memorie van Toelichting reeds wordt aangegeven. Daarbij is ook relevant dat de maatregel 'general applicability' heeft (EHRM Demicoli v Malta, 27 augustus 1991, appl.nr. 13057/87). De aangehaalde EHRM-uitspraak Labita t. Italië is in dit kader niet relevant, omdat het Hof in die zaak niet ingaat op het criterium 'criminal charge'. (De zaak Labita t. Italië ziet op de vraag of een vrijheidsbeperkende maatregel proportioneel is in het kader van art.2 van Protocol 4, maar kan ook in dat opzicht niet met het onderhavige voorstel worden gelijkgesteld, omdat het in de EHRM-uitspraak gaat om 'persons suspected of being members of the Mafia'. De voorgestelde maatregelen bevinden zich echter in het stadium ruim voor een verdenking.). De criteria die het EHRM hanteert om na te gaan of sprake is van een 'criminal charge' zijn overigens niet cumulatief; reeds de ernst van de opgelegde maatregel kan op zichzelf tot de conclusie leiden dat er sprake is van een 'criminal charge'. In dit kader moet worden gewezen op de duur van maximaal zes maanden en de mogelijkheid van verlenging. De vergelijking met het voor een paar uur inhouden van een rijbewijs doet volstrekt geen recht aan het

vergaande en ingrijpende karakter van de voorgestelde nieuwe maatregelen. Dat het EHRM het tijdelijk inhouden van een rijbewijs niet als een punitieve maatregel heeft geclassificeerd, betekent geenszins dat de veel verder gaande maatregelen van het voorstel ook als 'niet-punitief' kunnen worden aangemerkt. Bij zwaardere maatregelen, zoals het voor langere tijd ongeldig verklaren van het rijbewijs, kan volgens het EHRM wel sprake zijn van een 'criminal charge' (EHRM Nilsson t. Zweden, 13 december 2005, appl.nr. 73661/01; EHRM Malige t. Frankrijk, 23 september 1998, appl.nr. 27812/95); ook bij het opleggen van een alcoholslot kan dat volgens de Hoge Raad en de Raad van State onder voorwaarden het geval zijn (HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434; ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1643). Een vergelijking met deze zwaardere maatregelen ligt hier meer in de rede, nu een potentieel langdurig uitreisverbod of bijvoorbeeld een verbod om zich in een bepaalde regio op te houden, vergaande consequenties kan hebben voor familieleven, wonen en werk. Bovendien gaat het in verreweg de meeste gevallen waarin de maatregelen bedoeld in de artikelen 2 en 3 worden opgelegd om situaties die door het Unierecht worden beheerst. In die situaties zijn de waarborgen van art. 6 EVRM van toepassing nu art. 47 EU Grondrechtenhandvest inzake het recht op effectieve rechtsbescherming de voorwaarden van zowel artikel 6 als 13 EVRM zijn opgenomen.

13. Kan de minister uitleggen hoe kan worden voldaan aan de 'zware vereisten aan de motivering', terwijl reeds wordt toegegeven dat de achterliggende informatie veelal vertrouwelijk moet blijven?

Tot zover de vragen die naar het oordeel van de Commissie Meijers op toereikende wijze dienen te worden beantwoord en welke antwoorden betrokken dienen te worden betrokken bij de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel.

Hoogachtend,

prof. mr. Th.A. de Roos,
voorzitter

Gemeente Den Haag

Burgemeester

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

De minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk
BENW/2015.864
Doorkiesnummer
0652554190
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum
13 mei 2015

Onderwerp
tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

19 MEI 2015

Excellentie,

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het ontwerp van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Het wetsontwerp brengt mij tot de volgende reactie.

Uit de tekst van het wetsvoorstel en daarbij behorende toelichting blijkt dat het wetsvoorstel vooral is ingegeven door het streven om bedreigingen voor de nationale veiligheid te voorkomen. Dat is ook de ratio om in het voorliggende ontwerp de bevoegdheid tot het opleggen van een gebiedsverbod te beleggen bij de minister.

Ik ben evenwel van mening dat de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen ook reeds mogelijk moet zijn zonder dat er direct sprake is van een bedreiging van de nationale veiligheid. Naar mijn overtuiging kan en moet de tijdelijke wet eerst en vooral toegevoegde waarde bieden in de fase voorafgaand aan de inzet van het strafrecht, als strafrechtelijke maatregelen (nog) niet kunnen worden toegepast. Het wetsvoorstel zou dan ook veel nadrukkelijker moeten worden gericht op preventie en op het nemen van bestuursrechtelijke maatregelen (in de zin van het opleggen van een gebiedsverbod) als onderdeel daarvan. In dat kader ligt het meer voor de hand de bevoegdheid tot het nemen van deze bestuursrechtelijke maatregelen bij de burgemeester neer te leggen, dan bij de minister.

In concrete zin kan het in dat kader bijvoorbeeld gaan om het bemoeilijken van ronselpraktijken door een (potentiële) ronselaar te verbieden zich op plaatsen op te houden waar zijn doelgroep bijeen komt of om personen weg te halen uit een radicaliserende groep dan wel te voorkomen dat

Inlichtingen bij

zij daarbij aansluiting krijgen. In deze gevallen hoeft lang niet altijd sprake te zijn van een concrete aanwijzing, laat staan van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, of van een concrete bedreiging van de nationale veiligheid. Dat laat onverlet dat op basis van feiten en omstandigheden de noodzaak tot het nemen van preventieve maatregelen onmiskenbaar kan zijn.

Het gaat hierbij nadrukkelijk om maatregelen die passen in en onderdeel (moeten) zijn van een *lokale* preventieve aanpak. Ik verwijs in dit kader naar de aanpak die in de Haagse regio onder regie van de gemeente Den Haag gestalte heeft gekregen binnen het Veiligheidshuis. De eventuele toepassing van maatregelen op basis van de tijdelijke wet zou binnen deze aanpak gestalte moeten krijgen. In dat kader kan tevens de benodigde afstemming tussen de betrokken partners plaatsvinden. Ook in dit verband ligt het in de rede de bevoegdheid tot het nemen van de bestuursrechtelijke maatregelen lokaal te beleggen.

Al met al ligt het naar mijn stellige overtuiging dan ook in de rede de bevoegdheid tot het opleggen van een gebiedsverbod als bedoeld in het wetsvoorstel onder te brengen bij de burgemeester.

Daarmee wordt bovendien aangesloten bij de huidige praktijk: ook de bestaande gebiedsverboden op basis van artikel 172a Gemeentewet vallen immers onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Op lokaal niveau is daar (ruime) ervaring mee opgedaan, terwijl het vanuit de wetgevingssystematiek geen aanbeveling verdient dat er verschillende soorten gebiedsverboden zijn die onder de verantwoordelijkheid van verschillende bestuursorganen vallen.

Ik vertrouw u met deze reactie van dienst te zijn.

Met de meeste hoogachting,

J.J. van Aartsen